

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
14 August 2002
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 44 предварительной повестки дня*

**Последующие меры по итогам Саммита
тысячелетия****Письмо Постоянного представителя Канады при Организации
Объединенных Наций от 26 июля 2002 года на имя
Генерального секретаря**

Имею честь препроводить в приложении к настоящему письму доклад Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, озаглавленный «Ответственность по защите».

В Декларации тысячелетия, принятой Генеральной Ассамблеей на пятьдесят пятой сессии, участвующие главы государств и правительств постановили, что они не только несут отдельную ответственность перед своими индивидуальными обществами, но и коллективную ответственность и исполняют свой долг перед наиболее уязвимыми людьми мира. Г-н Генеральный секретарь, в Вашем докладе на Ассамблее тысячелетия Вы поставили перед государствами-членами еще более сложную задачу рассмотреть, каким образом международному сообществу следует сочетать свой ответ на массовые нарушения гуманитарных норм с уважением суверенных прав государств.

В прилагаемом докладе рассматриваются меры по решению этой задачи. Он является плодом работы географически широкого состава участников Комиссии после проведения консультаций в каждом крупном географическом регионе мира. Как я понимаю, Совет Безопасности рассмотрел этот доклад в ходе недавнего выездного семинара. Мое правительство верит, что было бы полезным довести настоящий доклад до сведения более широкого круга государств — членов Организации Объединенных Наций.

Буду признателен Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 44 предварительной повестки дня.

(Подпись) Пол Хайнбекер
Посол и
Постоянный представитель

* A/57/150.

**Приложение к письму Постоянного представителя Канады
при Организации Объединенных Наций от 26 июля 2002 года
на имя Генерального секретаря**

[Подлинный текст на английском, арабском,
испанском, китайском, русском
и французском языках]

***МЕЖДУНАРОДНАЯ КОМИССИЯ ПО ВОПРОСАМ ВМЕШАТЕЛЬСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА***

Гэрет Эванс
Сопредседатель

Мохамед Сахнун
Сопредседатель

Жизель Коте-Гарпер

Ли Гамильтон

Майкл Игнатъефф

Владимир Лукин

Клаус Науманн

Сирил Рамафоза

Фидель Рамос

Корнелио Соммаруга

Эдуардо Стейн

Рамеш Тхакур

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ	8
1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА	11
Дилемма вмешательства	11
Меняющаяся международная обстановка	13
Последствия для государственного суверенитета	18
Смысл вмешательства	19
2. НОВЫЙ ПОДХОД: "ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ"	20
Смысл суверенитета	21
Права человека, безопасность человека и появляющаяся практика	23
Изменение терминологии полемики	25
3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ	28
Обязательство по предотвращению	28
Раннее предупреждение и анализ ситуации	30
Усилия по предотвращению конфликта путем устранения коренных причин	32
Усилия по прямому предотвращению конфликта	33
4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО РЕАГИРОВАНИЮ	38
Меры до применения военных действий	38
Принятие решения о вмешательстве	40
Справедливое дело: пороговые критерии	41
Другие критерии предосторожности	45
5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ	48
Обязательства после вмешательства	48
Управление под эгидой ООН	52
Участие местного населения и пределы оккупации	52
6. ВОПРОС ПОЛНОМОЧИЙ	55
Источники полномочий по Уставу ООН	55
Роль и ответственность Совета Безопасности ООН	57
Когда Совет Безопасности ООН не принимает решения	61

7. ОПЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ	64
Превентивные операции	64
Планирование военного вмешательства	65
Проведение военного вмешательства	68
Действия после военного вмешательства	71
Доктрина операций по защите людей	74
8. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ ЛЮДЕЙ: ЧТО ДЕЛАТЬ ДАЛЬШЕ	76
От анализа к действию	76
Мобилизация внутренней политической воли	77
Мобилизация международной политической воли	79
Последующие шаги	81
Задача должна быть решена	82
ПРИЛОЖЕНИЯ	84
A. СОСТАВ КОМИССИИ	84
B. КАК РАБОТАЛА КОМИССИЯ	86
УКАЗАТЕЛЬ	91

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем докладе рассматривается так называемое "право на гуманитарную интервенцию": вопрос о том, в каких случаях (если такое вообще возможно) государствам целесообразно предпринять принудительные, и в особенности военные, действия против другого государства в целях защиты находящихся в опасности людей в этом другом государстве. По крайней мере вплоть до ужасающих событий 11 сентября 2001 года, в результате которых на передний план вышла необходимость международного ответа терроризму, вопрос о вмешательстве в целях защиты людей считался одним из наиболее спорных и сложных среди всех проблем международных отношений. С окончанием "холодной войны" он стал актуальным как никогда ранее. За последнее десятилетие прозвучало множество призывов к вмешательству, в некоторых случаях они были услышаны, а в некоторых – проигнорированы. Но по-прежнему сохраняются разногласия по поводу того, что если существует какое-то право на вмешательство, то как и когда оно должно осуществляться и с чьей санкции.

Политическая задача

Военное вмешательство извне в целях защиты людей вызывало споры и тогда, когда оно осуществлялось, например в Сомали, Боснии и Косове, и тогда, когда его не было, например в Руанде. Для одних этот новый вид активности был весьма запоздавшим проявлением интернационализации человеческой совести, для других – вызывающим тревогу нарушением международного государственного правопорядка, основанного на суверенитете государств и неприкосновенности их территории. Для некоторых опять-таки единственный реальный вопрос состоит в обеспечении эффективности мер вмешательства в целях принуждения, для других же большее значение имеют вопросы правомерности, хода операции и возможного злоупотребления прецедентом.

Интервенция НАТО в Косове в 1999 году до крайности обострила разногласия. Мнения членов Совета Безопасности ООН разделились. Юридическое оправдание военной акции, предпринятой без новой санкции Совета Безопасности, было найдено, но в основном без надлежащего обсуждения. Моральному или гуманитарному оправданию такого вмешательства, которое на первый взгляд казалось гораздо более убедительным, сильно повредили утверждения о том, что в ходе военного вмешательства убийств было совершено больше, чем предотвращено; и было высказано много критических замечаний по поводу методов проведения операции союзниками по НАТО.

На сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 1999 года (и вновь – в 2000 году) Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан обратился к мировому сообществу с настойчивым призывом попытаться раз и навсегда достичь нового консенсуса в отношении того, как подходить к этим проблемам, и "добиться единства" по основным принципиальным и практическим вопросам, связанным с их решением. Центральный вопрос он сформулировал четко и прямо:

"...Если гуманитарная интервенция действительно является неприемлемым ударом по суверенитету, то как нам следует реагировать на такую ситуацию, как в Руанде или в Сребренице, – как реагировать на грубые и систематические нарушения прав человека, которые противоречат всем заповедям человеческого бытия?"

Именно для решения этой задачи правительство Канады совместно с группой крупнейших фондов объявило на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2000 года о создании Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (МКВГС). Нашу Комиссию просили заняться всем комплексом вопросов – юридических, моральных, оперативных, политических, – которые накопились в ходе этой дискуссии, выяснить мнение как можно более широких кругов мировой общественности и со-

ставить доклад, который помог бы Генеральному секретарю ООН и всем остальным выработать какие-либо новые общие позиции.

Доклад Комиссии

Представляемый нами доклад был единогласно одобрен всеми двенадцатью членами Комиссии. Его центральная тема – "Ответственность по защите". Идея состоит в том, что на суверенные государства возложена ответственность по защите своих граждан от катастроф, которых можно избежать, – массовых убийств и изнасилований, от голода, – но если они не хотят или не способны обеспечить это, такую ответственность должно нести более широкое сообщество государств. Определяются характер и аспекты такой ответственности, равно как и все вопросы, на которые необходимо дать ответ: кто должен реально взять на себя такую ответственность и на практике осуществлять меры, вытекающие из нее? С чьей санкции? А также когда, где и каким образом? Мы очень надеемся, что в настоящем докладе будет представлен такой новый подход, который поможет достичь нового международного консенсуса по данным вопросам. Это крайне необходимо.

Как сопредседатели мы бесконечно признательны нашим коллегам по Комиссии за те исключительно глубокие знания, суждения и опыт, которые они вложили в подготовку настоящего доклада в ходе наших долгих и нелегких заседаний на протяжении целого года. Члены Комиссии придерживались самых разных личных взглядов, и согласованный нами доклад не отражает во всех аспектах предпочтительные мнения кого-либо одного из них. В частности, одни члены Комиссии отдавали предпочтение более широкому кругу пороговых критериев военного вмешательства по сравнению с теми, которые предложены в нашем докладе, тогда как другие – более узкому. Опять-таки, одни члены Комиссии отдавали предпочтение большей, а другие меньшей гибкости в отношении военного вмешательства, выходящего за рамки, определяемые санкциями Совета Безопасности.

Но текст доклада, по которому мы достигли консенсуса, действительно отражает общее мнение всех членов Комиссии в отношении того, чего можно в политическом плане достичь в том мире, каким он представит перед нами сегодня. Мы больше не хотим новых "руанд" и считаем, что принятие предложений, изложенных в нашем докладе, было бы наилучшим способом обеспечить достижение этой цели. Мы разделяем мнение о том, что крайне важно расширить ту сферу, где можно предпринимать действия на основе международного консенсуса, и убеждены, что не сможем начать движение к этому, если не придем к полному согласию между собой. Мы лишь надеемся, что достигнутое нами может теперь найти отражение во взглядах более широкого международного сообщества.

События 11 сентября 2001 года и их отражение в докладе

На момент потрясших весь мир нападений на Нью-Йорк и Вашингтон, происшедших 11 сентября 2001 года, доклад Комиссии был в основном завершен; в наш замысел не входило рассмотрение такого рода проблемы, которая была поставлена в свете этих нападений. Цель нашего доклада состояла в том, чтобы дать четкое руководство государствам, столкнувшимся с требованиями защитить людей в других странах. Доклад не предназначался быть руководством для политики государств, столкнувшихся с угрозой нападения на своих собственных граждан или на граждан других стран, проживающих на их территории.

По нашему мнению, эти две ситуации коренным образом отличаются друг от друга. Разработанную Комиссией после консультаций по всему миру основу для решения проблем, связанных с первым случаем (реагирование на требования защитить людей в других странах), нельзя смешивать с основой, необходимой во втором случае (ответные действия на террористическое нападение в собственной стране). Не последнее из различий состоит в том, что во втором случае Устав ООН гораздо более четко предусматривает санкции на реагирование с применением вооруженных сил, чем в случае вмешательства в целях защиты людей. В статье 51 Устава признается "неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации [Объединенных Наций]", хотя о принятых мерах требуется незамедлительно уведомить Совет Безопасности. В резолюциях 1368 и 1373, единогласно принятых после нападений в сентябре, Совет Безопасности не оставил никаких сомнений в

отношении масштабов действий, которые государства могут и должны предпринимать в качестве ответных мер.

Несмотря на то что по изложенным выше причинам в основной части доклада мы лишь мимоходом коснулись вопросов, возникших в связи с нападениями 11 сентября, в нем есть некоторые аспекты, имеющие определенную связь с проблемами, которые международное сообщество пытается разрешить после этих нападений. В частности, принципы предосторожности, изложенные в докладе, действительно имеют значение в контексте военных действий, как многосторонних, так и односторонних, против того чудовища, каковым является терроризм. В принципе у нас не вызывают возражения целенаправленные военные действия, предпринимаемые против международных террористов и тех, кто их укрывает. Однако военная сила всегда должна применяться при условии соблюдения определенных принципов, и представляется, что такие принципы, как "благое намерение", "последнее средство", "соразмерность средств" и "вероятность успеха", описанные в докладе, применимы и к таким акциям.

Выражение благодарности

Исследования и консультации, на которых основан доклад Комиссии, а также то, как мы выполняли свою задачу, подробно описаны в сопроводительном томе *Research, Bibliography and Background* (Исследования, библиография и исходные данные). Мы выражаем признательность бывшему министру иностранных дел Канады Ллойд Эскворти, который был инициатором создания Комиссии и возглавлял ее Консультативный совет, а также его преемнику Джону Мэнли, который довел это дело до конца; нашей канадской группе поддержки, возглавляемой Джилл Синклер и Хейди Хьюлан, за их безграничный энтузиазм и неиссякаемую энергию, а также нашей научно-исследовательской группе под руководством Томаса Вайсса и Стенлейка Сэмкейнджа за преданность делу и мудрые советы. Также нашей работе в огромной степени помогли исследования, проведенные и опубликованные многими другими специалистами по самым различным вопросам, рассматриваемым в докладе, и мы в дополнительном томе более полно выражаем им признательность за их вклад. В своем докладе мы не пытались воспроизвести то, что хорошо и исчерпывающим образом было выполнено другими, например относительно предотвращения конфликтов или оперативных вопросов, но глубоко осознаем, что мы в большом долгу перед ними в связи с этим.

Мы особо хотим подчеркнуть пользу продолжительных дискуссий "за круглым столом", проведенных нами в Пекине, Каире, Женеве, Лондоне, Мапуту, Дели, Нью-Йорке, Оттаве, Париже, Санкт-Петербурге, Сантьяго и Вашингтоне. В заседаниях в общей сложности участвовали более 200 представителей правительств, межправительственных и неправительственных организаций, гражданского общества, университетов, исследовательских институтов и "мозговых центров". Эти встречи стали прекрасным, богатейшим источником информации, идей и различных политических взглядов, а также оказались благоприятной реальной международной средой, в которой Комиссия могла проверять свои собственные идеи в ходе их разработки. Если в докладе нам удалось найти новые подходы, отыскать новые конструктивные методы решения застарелых политических дилемм, связанных с вмешательством в целях защиты людей, то обоснованно претендовать на часть наших успехов могут многие и многие из наших собеседников.

ГЭРЕТ ЭВАНС
МОХАМЕД САХНУН

Сопредседатели Комиссии
30 сентября 2001 года

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ: ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1) Основные принципы

- А. Государственный суверенитет предполагает ответственность, и главная ответственность по защите своего народа лежит на самом государстве.
- В. Если где-либо население страдает и испытывает серьезные лишения в результате междоусобной войны, мятежей, репрессий или несостоятельности государства и данное государство не желает или неспособно предотвратить или прекратить их, принцип невмешательства уступает место принципу международной ответственности по защите.

2) Основания

Основания ответственности по защите как руководящего принципа для международного сообщества государств содержатся в:

- А. обязательствах, являющихся неотъемлемой частью концепции суверенитета;
- В. ответственности Совета Безопасности ООН за поддержание международного мира и безопасности, предусмотренной статьей 24 Устава ООН;
- С. конкретных юридических обязательств, предусмотренных декларациями о правах человека и защите людей, пактами и договорами, международным гуманитарным правом и внутригосударственным правом;
- Д. развивающейся практике государств, региональных организаций и самого Совета Безопасности ООН.

3) Составные элементы

Ответственность по защите включает три конкретных вида ответственности:

- А. **Ответственность по предотвращению:** принимать меры по устранению как коренных, так и непосредственных причин внутренних конфликтов и других возникших по человеческой вине кризисных ситуаций, поставивших группы людей в опасное положение.
- В. **Ответственность по реагированию:** реагировать на ситуации, когда люди находятся в безвыходном положении, надлежащими действиями, которые могут включать меры принуждения, например санкции и международное судебное преследование, и в крайних случаях – военное вмешательство.
- С. **Ответственность по восстановлению:** обеспечить, особенно после военного вмешательства, оказание в полном объеме помощи в восстановлении, реконструкции и примирении, принимая меры по устранению причин нанесения вреда, на прекращение или предупреждение которого было направлено вмешательство.

4) Приоритеты

- А. **Предотвращение – наиболее важный аспект ответственности по защите:** прежде чем планировать вмешательство, необходимо исчерпать все варианты предотвращения, и этому необходимо уделять больше внимания и выделять больше ресурсов.
- В. Осуществление ответственности как по предотвращению, так и по реагированию должно всегда предусматривать применение мер, носящих наименее интрузивный и принудительный характер, прежде чем будут применены более сильные принудительные или интрузивные меры.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ: ПРИНЦИПЫ ВОЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

1) Порог "справедливое дело"

Военное вмешательство в целях защиты людей является исключительной и чрезвычайной мерой. Его оправданием должны служить нанесение большого и непоправимого вреда людям или его неизбежная вероятность в виде:

- A. **крупномасштабных человеческих жертв**, фактических или в высшей степени вероятных, связанных или не связанных с геноцидом, как результат либо преднамеренных действий государства, либо его бездействия или неспособности действовать, либо паралича государственной власти; или
- B. **крупномасштабных "этнических чисток"**, фактических или в высшей степени вероятных, осуществляемых путем убийства людей, насильственного вытеснения с обычных мест проживания, актов террора или изнасилования.

2) Принципы предосторожности

- A. **Благое намерение**: главной целью вмешательства, каковы бы ни были другие мотивы осуществляющих вмешательство государств, должно быть прекращение или предотвращение страданий людей. Справедливость намерения наилучшим образом обеспечивается многосторонними операциями, безусловно поддерживаемыми региональным общественным мнением и самими жертвами этих страданий.
- B. **Последнее средство**: военное вмешательство может быть оправданным только в том случае, если уже были исчерпаны все невоенные варианты предотвращения или мирного разрешения кризиса и имеются достаточные основания считать, что менее строгие меры были бы безуспешными.
- C. **Соразмерность средств**: масштабы, продолжительность и интенсивность запланированного военного вмешательства должны быть минимально необходимыми для достижения поставленной цели защиты людей.
- D. **Вероятность успеха**: должен существовать разумный шанс на успех в прекращении или предотвращении страданий людей, который оправдывал бы вмешательство, исходя из того что последствия действий, вероятно, будут не хуже последствий бездействия.

3) Надлежащие полномочия

- A. Для санкционирования военного вмешательства в целях защиты людей нет лучшего и более подходящего органа, чем Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. Задача состоит не в том, чтобы найти альтернативу Совету Безопасности как источнику выдачи санкций, а в том, чтобы побудить его работать лучше, чем прежде.
- B. Необходимо обращаться в Совет Безопасности за получением его санкции во всех случаях до начала любых акций вооруженного вмешательства. Тем, кто призывает к вмешательству, следует официально обратиться в Совет Безопасности с просьбой о санкционировании таких дей-

1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА

ДИЛЕММА ВМЕШАТЕЛЬСТВА

1.1 "Гуманитарная интервенция" вызывала споры всегда – и когда она осуществляется, и когда к ней не прибегали. События в Руанде в 1994 году обнажили всю губительность бездействия. Секретариат ООН и некоторые постоянные члены Совета Безопасности знали, что чиновники, связанные с тогдашним правительством Руанды, планировали геноцид; с самого начала, хотя и в недостаточном количестве, в стране находились силы ООН, и при правильной политике можно было предотвратить или, по крайней мере, значительно уменьшить масштабы кровавой бойни, которая последовала. Но Совет Безопасности отказался предпринять необходимые действия. Это был провал международной воли – гражданского мужества – на самом высоком уровне. Последствия стали не просто гуманитарной катастрофой для Руанды: геноцид дестабилизировал положение во всем регионе Великих озер, и такая обстановка сохраняется там до сих пор. В результате многие африканские народы пришли к выводу, что, несмотря на всю риторику об универсальности прав человека, в конечном счете жизни одних людей значат для международного сообщества гораздо меньше, чем жизни других.

1.2 В результате событий в Косове, где в 1999 году *действительно* имело место вмешательство, было обращено внимание на все другие аспекты спорной проблемы. В связи с этой операцией возникли важнейшие вопросы относительно правомерности военного вмешательства в дела суверенного государства. Было ли это вмешательство справедливым делом? Иными словами, были ли нарушения прав человека или угроза таких нарушений со стороны властей Белграда достаточно серьезными, чтобы оправдать вмешательство извне? Не манипулировали ли вмешательством извне для достижения своих политических целей те, кто намеревался выйти из состава федерации? Были ли полностью исчерпаны все мирные средства разрешения конфликта? Было ли вмешательство должным образом санкционировано? Чем можно оправдать сам факт того, что "коалиция готовых действовать государств" предприняла акцию без санкции Совета Безопасности, в обход и при фактическом игнорировании системы ООН? Не привел ли на деле тот способ, которым было осуществлено вмешательство, к ухудшению положения с правами человека, которое хотели улучшить? Или же – вопреки всему вышесказанному – был ли это тот вариант, когда без вмешательства со стороны НАТО Косово в лучшем случае стало бы ареной непрерывной кровопролитной и дестабилизирующей гражданской войны, а в худшем – произошла бы носящая характер геноцида резня наподобие той, которая имела место в Боснии четырьмя годами ранее?

1.3 События в Боснии, в особенности неспособность Организации Объединенных Наций и других предотвратить убийство тысяч гражданских лиц, искавших убежища в "районе безопасности" ООН в Сребренице в 1995 году, – это еще один случай, который оказал серьезное влияние на современные политические дискуссии вокруг проблемы вмешательства в целях защиты людей. Предметом дискуссии стал принцип, согласно которому вмешательство равносильно обещанию помочь людям, оказавшимся в бедственном положении: обещание было нарушено самым жестоким образом. Еще один случай – неудача и в конечном счете прекращение миротворческой операции ООН в Сомали в 1992–1993 годах, когда международное вмешательство в целях спасения жизни людей и восстановления порядка было провалено из-за плохого планирования, скверного исполнения и чрезмерной опоры на военную силу.

1.4 Эти четыре случая произошли в то время, когда после окончания "холодной войны" стали возлагаться большие надежды на эффективные коллективные действия. Все четыре события – в Руанде, Косове, Боснии и Сомали – оказали серьезное влияние на то, как проблема вмешательства рассматривается, анализируется и характеризуется.

1.5 Основные направления политических дискуссий, которые в настоящее время постоянно ведутся в Центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке и в столицах повсюду в мире, очерчены вполне четко. Одни считают, что международное сообщество вмешивается недостаточно; другие полагают, что оно вмешивается слишком часто. Одни утверждают, что единственный реальный вопрос – обеспечение эффективности принудительных мер вмешательства; для других же вопросы правомерности, хода операции и возможного злоупотребления прецедентом имеют гораздо более важное значение. Для некоторых новые случаи вмешательства возмущают о появлении нового мира, в котором права человека берут верх над государственным суверенитетом; для других это – начало мира, в котором крупные державы подавляют более мелкие государства, манипулируя риторикой о гуманизме и правах человека. Такое расхождение во мнениях обнажило отсутствие единства внутри международного сообщества по этому важному вопросу. В интересах всех тех, кто страдает и гибнет, становясь жертвой бездействия руководства и учреждений государства, крайне важно устранить это расхождение.

1.6 В своем выступлении на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 1999 года Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан остановился "на перспективах обеспечения безопасности человека и на мерах реагирования в этой связи в следующем столетии". Он напомнил о провале действий Совета Безопасности ООН в Руанде и Косове и призвал государства – члены ООН "найти общую основу для отстаивания принципов Устава и принятия мер по защите человечества, к которому мы все принадлежим". Генеральный секретарь предупредил, что "если коллективное сознание человечества... не сможет найти в Организации Объединенных Наций самую высокую трибуну для себя, существует серьезная опасность того, что оно будет добиваться мира и справедливости в других местах". Спустя год в своем Докладе тысячелетия на сессии Генеральной Ассамблеи он вновь выдвинул эту дилемму и повторил задачу:

"...Если гуманитарная интервенция действительно является неприемлемым ударом по суверенитету, то как нам следует реагировать на такую ситуацию, как в Руанде или в Сребренице, – как реагировать на грубые и систематические нарушения прав человека, которые противоречат всем заповедям человеческого бытия?"

1.7 В сентябре 2000 года правительство Канады откликнулось на призыв Генерального секретаря ООН, объявив о создании данной независимой Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (МКВГС). В общем плане наш мандат состоял в том, чтобы представить более широкое понимание проблемы совместимости вмешательства в целях защиты людей и суверенитета, а более конкретно – попытаться выработать позиции, которые послужили бы основой глобального политического консенсуса в отношении того, как перейти от полемики – а зачастую паралича – к действиям в рамках международной системы, в особенности через Организацию Объединенных Наций. Состав Комиссии был подобран таким образом, чтобы он надлежащим образом отражал взгляды развитых и развивающихся стран и обеспечивал участие представителей разных географических регионов с их различными позициями, мировоззрением и опытом, с тем чтобы их мнения, по крайней мере на начальном этапе, отражали основные направления современных международных дискуссий. Если бы мы оказались в состоянии достичь консенсуса между собой, то, по крайней мере, появилась бы возможность, что мы могли бы стимулировать его восприятие более широким международным сообществом.

1.8 В первый раз члены Комиссии собрались в Оттаве 6 октября 2000 года. Была разработана стратегия выполнения нашего мандата в течение одного года, и мы договорились, что процесс нашей работы должен быть прозрачным, всеобъемлющим и глобальным. Правительство Канады оказало финансовую поддержку созданию исследовательского директората и с помощью ряда других правительств и крупных фондов финансировало и организовало проведение нескольких региональных "круглых столов" и консультаций на национальном уровне, чтобы Комиссия могла ознакомиться с широким спектром различных взглядов, а общественность – узнать о нашей работе и целях. Особое внимание было уделено обеспечению того, чтобы были услышаны и приняты во внимание мнения пострадавших групп населения в дополнение к взгля-

дам правительств, межправительственных и неправительственных организаций, а также представителей гражданского общества.

1.9 Изначально Комиссия строго придерживалась позиции выяснения мнений как можно более широких кругов мировой общественности, в том числе в пяти странах – постоянных членах Совета Безопасности ООН. Соответственно, в течение года были проведены встречи "за круглым столом" и консультации в Пекине, Каире, Женеве, Лондоне, Мапуту, Дели, Нью-Йорке, Оттаве, Париже, Санкт-Петербурге, Сантьяго и Вашингтоне. Дискуссии во время этих встреч неизменно оказывались полезными и плодотворными; они кратко изложены в дополнительном томе к настоящему докладу. Кроме того, отдельные члены Комиссии и исследовательской группы приняли участие в целом ряде конференций и семинаров – зачастую по специальному приглашению или в качестве представителей Комиссии. Комиссия также приложила особые усилия для выяснения мнений широкого круга ученых и экспертов; многое из полученных аналитических данных и рекомендаций содержится в исследовательских и библиографических материалах, включенных в дополнительный том.

МЕНЯЮЩАЯСЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ОБСТАНОВКА

1.10 Проблемы и заботы XXI века во многом новы и подчас кардинально отличаются от задач, которые стояли перед миром в 1945 году, когда была учреждена Организация Объединенных Наций. С появлением новых реалий и задач появились и надежды на новые действия и установление новых норм поведения в национальных и международных делах. Так, например, с момента террористического нападения 11 сентября 2001 года на Всемирный торговый центр и Пентагон стало очевидным, что война, которую теперь мир должен вести с терроризмом, – когда нет спорных границ, а враг, как правило, невидим, – не будет похожа ни на одну из войн, которые велись прежде.

1.11 В ответ на эти изменившиеся обстоятельства были созданы многие новые международные учреждения. Однако в ключевых аспектах мандаты и возможности международных учреждений отставали от международных потребностей и современных ожиданий. Прежде всего, проблема международного вмешательства в целях защиты людей представляет собой ясный и убедительный пример настоятельной необходимости совместных действий, чтобы привести международные нормы и институты в соответствие с потребностями и ожиданиями мирового сообщества.

1.12 Сегодняшние дискуссии по проблеме вмешательства в целях защиты людей сами по себе являются и результатом, и отражением тех больших перемен, которые произошли со времени создания ООН. Современная полемика ведется в условиях существования значительно расширившегося круга государственных, негосударственных и институциональных действующих лиц и при явно усилившихся взаимодействиях и взаимозависимости между ними. Это – дискуссии, в которых нашли отражение новые комплексы проблем и новые разновидности тревог. Это – полемика, которая ведется в рамках новых норм поведения государств и отдельных лиц и в контексте значительно возросших ожиданий в отношении действий. И наконец, это – дебаты, ведущиеся в рамках институциональной структуры, которая с окончанием "холодной войны" сулила перспективу эффективных совместных международных действий в вопросах поддержания мира, обеспечения безопасности, прав человека и устойчивого развития во всем мире.

Новые действующие лица

1.13 С новыми действующими лицами – не в последнюю очередь новыми государствами, поскольку число членов ООН выросло с 51 государства в 1945 году до 189 в настоящее время, – появился широкий спектр новых мнений, взглядов, перспектив, интересов, опыта и устремлений. Все вместе эти новые международные действующие лица углубили и обогатили текстуру все более многоцветной ткани международного со-

общества, повысили доверие к институтам и привнесли новые практические знания в дискуссии по более широкому кругу вопросов.

1.14 Среди важных новых действующих лиц особо выделяется ряд институциональных действующих лиц и механизмов, особенно в области прав человека и обеспечения безопасности людей. Помимо других сюда вошли Верховный комиссар ООН по правам человека и Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (оба учреждены в 1993 году), а также аналогичные ему трибуналы по Руанде (1994 год) и Сьерра-Леоне (2001 год). Международный уголовный суд, решение об учреждении которого было принято в 1998 году, начнет действовать, когда 60 стран ратифицируют его Статут. В дополнение к новым таким ранее учрежденные институты, как Верховный комиссар ООН по делам беженцев, Международный комитет Красного Креста и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, проявляют в своей работе все большую активность.

1.15 Почти такое же значение имеет появление в международных делах многих новых негосударственных действующих лиц, включая, в особенности, большое число неправительственных организаций, занимающихся глобальными вопросами, растущее число средств массовой информации и научных институтов, охватывающих своей деятельностью весь мир, а также отличающееся все большим разнообразием множества вооруженных негосударственных структур, варьирующихся от национальных и международных террористов до традиционных повстанческих движений и различных организованных преступных группировок. Наличие этих новых негосударственных структур, хорошие они или плохие, заставило вести дискуссии вокруг вопроса о вмешательстве в целях защиты людей перед более широкой общественностью, добавив одновременно новые пункты в повестку дня.

Новые проблемы безопасности

1.16 Современные дискуссии по вопросу о вмешательстве в целях защиты людей ведутся в контексте не только новых действующих лиц, но и нового комплекса проблем. Наиболее примечательным со времени окончания "холодной войны" явлением в области безопасности стало распространение вооруженных внутригосударственных конфликтов. В большинстве случаев в основе этих конфликтов лежали требования о расширении политических прав и другие политические цели – требования, которые насильственно подавлялись во времена "холодной войны". С ее окончанием ушли в прошлое искусственные и подчас поддерживавшиеся весьма жестокими методами ограничения, которые политика "холодной войны" ставила на пути политического развития многих государств и обществ, особенно в развивающемся мире и странах бывшего "восточного блока". Во многих государствах окончание "холодной войны" выдвинуло новые приоритеты, на передний план вышли демократизация, соблюдение прав человека и благое управление. Но не так уж мало было других стран, где ее прекращение ознаменовалось междоусобными войнами или гражданскими конфликтами, причем чаще всего с ужасающими политическими и гуманитарными последствиями.

1.17 В других случаях конфликты развязывались с целью захвата ресурсов или прямого грабежа. Из-за слабости государственных структур и институтов во многих странах проблемы и риски, связанные со становлением государства, усугублялись, а иногда у вооруженных группировок возникал соблазн попытаться захватить и самим эксплуатировать ценные ресурсы, например алмазы, лес и другие природные богатства, не говоря уже о сырье для производства наркотиков.

1.18 Эти внутренние конфликты еще более осложняются и становятся все более кровопролитными из-за наличия современных технологий и средств связи, а в особенности из-за распространения дешевого оружия, обладающего большой разрушительной силой и попадающего в том числе в руки несовершеннолетних военнослужащих. Многие конфликты возникают в испытывающих отчаянную нужду бедных странах или странах, где имеется лишь один-единственный ценный ресурс (такой как нефть или алмазы), который быстро становится тем топливом, которое поддерживает экономику, непрерывно работающую на войну. В

этих местах монополия государства на средства принуждения утрачена, а насилие становится образом жизни с катастрофическими последствиями для гражданского населения, попавшего под перекрестный огонь.

1.19 Печальной тенденцией в современном конфликте является повышенная уязвимость гражданского населения, нередко становящегося, причем умышленно, мишенью. Иногда первоочередной целью конфликта становится вытеснение навечно гражданского населения с прежнего места обитания. Все большее обеспокоенность вызывает также предумышленное использование систематического изнасилования, чтобы спровоцировать изгнание людей, являющихся объектом насилия, из какой-либо группы населения. Усилия по подавлению вооруженных, а иногда и невооруженных оппозиционных групп слишком часто превращались в излишне масштабные, несоразмерные действия со стороны правительств, принося в некоторых случаях чрезмерные, ничем не оправданные страдания гражданскому населению. В нескольких случаях правящие режимы развязывали кампании террора против собственного народа, иногда во имя идеологии, иногда движимые расовой, религиозной или этнической ненавистью, а иногда ради чисто личной выгоды или грабежа. В других случаях они поддерживали или провоцировали нацеленные на другие страны кампании террора, которые приводили к серьезным разрушениям и многочисленным человеческим жертвам.

1.20 На процветающем Западе междоусобные конфликты часто рассматриваются всего лишь как ряд разрозненных, не связанных между собой кризисов, возникающих в отдаленных, не имеющих для него значения регионах. В действительности же то, что происходит, – это конвульсивный процесс дробления государств и образования новых, в результате которого видоизменяется сам международный порядок. Более того, богатый мир глубоко втянут в этот процесс. Гражданские конфликты подпитываются оружием и деньгами, поступающими из развитых стран, а их дестабилизирующее влияние ощущается в развитом мире во всем – от имеющего глобальные связи терроризма до потоков беженцев, экспорта наркотиков, распространения инфекционных заболеваний и организованной преступности.

1.21 Эти соображения усиливают убежденность Комиссии в том, что безопасность человека – вещь действительно неделимая. Более не существует такого понятия, как гуманитарная катастрофа, случившаяся "в отдаленной стране, о которой мы мало что знаем". 11 сентября 2001 года международный терроризм, уходящий корнями в сложные конфликты в отдаленных странах, нанес удар в сердце Соединенных Штатов: считавшиеся неприступными оборонительные линии континента оказались иллюзией даже в отношении самой мощной мировой державы. В то же время около 40 процентов жертв нападения на Всемирный торговый центр не были американцами, они были гражданами примерно 80 стран. Во взаимозависимом мире, где безопасность зависит от структуры стабильных суверенных субъектов, существование неустойчивых государств, недееспособных государств, государств, которые в силу своей слабости или из враждебности укрывают тех, кто опасен для других, или государств, которые способны поддерживать порядок внутри страны только лишь путем грубого нарушения прав человека, может представлять опасность для людей, где бы они ни находились.

1.22 Все это ставит мировое сообщество перед необходимостью сделать трудный выбор. Если оно остается пассивным, существует опасность оказаться сторонним наблюдателем, соучастником массовых убийств, этнических чисток и даже геноцида. Если мировое сообщество вмешается в конфликт, ему, может быть, удастся, а может быть, и нет уменьшить масштабы жестокости. Но даже если оно достигнет успеха в этом, вмешательство иногда означает поддержку одного из участников в междоусобном конфликте. Поступая таким образом, международное сообщество, возможно, лишь способствует дальнейшему дроблению государственной системы. Вмешательство на Балканах действительно сократило число жертв среди гражданского населения, но установить стабильный государственный порядок в регионе – это еще задача будущего. Как показало вмешательство и в Косове, и в Боснии, даже если цель международной акции состоит, как это и должно быть, в защите обычных людей от грубого и систематического насилия, бывает трудно избежать положения, когда приносишь больше зла, чем добра.

1.23 Продолжает оставаться трудной задачей установление стабильного порядка после вмешательства в целях защиты людей. Обеспечение консенсуса в отношении вмешательства – это не просто принятие решения о том, кто должен его санкционировать и когда правомерно его предпринять. Не менее важно также продумать, как его осуществить, чтобы благородные цели не были запятнаны неподобающими средствами. Широко признается тот факт, что стратегии ООН по поддержанию мира, разработанные для эпохи войн между государствами и предназначенные контролировать и обеспечивать соблюдение прекращения огня, согласованного между воюющими сторонами, уже более не годятся для защиты гражданского населения, оказавшегося в центре кровавой схватки между государствами и инсургентами. В этом контексте задача состоит в том, чтобы выработать тактику и стратегию военного вмешательства и тем самым заполнить существующий разрыв между устаревшими концепциями поддержания мира и полномасштабными военными операциями, которые могут пагубно сказаться на гражданском населении.

1.24 Существует еще одна задача: разработать такие ответные действия, которые соответствовали бы значимости событий. Благодаря современным СМИ некоторые гуманитарные кризисы получают чрезмерное освещение, тогда как удел других – равнодушие и пренебрежение. Масштабы некоторых кризисов преувеличиваются СМИ, а необдуманные призывы к действию приводят к тому, что в ответных мерах международного сообщества отсутствуют последовательность и порядок. И все же идеальное соответствие вряд ли всегда достижимо: само количество кризисов с серьезными гуманитарными аспектами не дает возможности в каждом случае выработать эффективную ответную реакцию. Кроме того, иногда осуществлению международной акции препятствует возражение одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН или какой-либо другой крупной державы. Но может ли вообще тот факт, что эффективная международная акция не всегда возможна в каждом случае крупной гуманитарной катастрофы, служить оправданием для бездействия там, где эффективная ответная реакция вполне возможна?

Новые требования и ожидания

1.25 Современные дискуссии относительно вмешательства в целях защиты людей ведутся также в историческом, политическом и юридическом контексте эволюции международных норм поведения государств и отдельных лиц, включая разработку новых и более строгих норм и механизмов защиты прав человека. Права человека ныне являются основным элементом международного права, а соблюдение прав человека – центральным предметом и сферой ответственности в международных отношениях. Основными вехами на этом пути стали Всеобщая декларация прав человека; четыре Женевские конвенции и два Дополнительных протокола к ним, содержащих нормы международного гуманитарного права в отношении защиты жертв в вооруженных конфликтах; Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года, два Пакта о гражданских и политических и об экономических, социальных и культурных правах 1996 года, а также принятие в 1998 году статута об учреждении Международного уголовного суда. Хотя в некоторых случаях осуществление этих соглашений и механизмов далеко от совершенства, они в значительной степени изменили на всех уровнях представления о том, какое поведение государств и других действующих лиц приемлемо, а какое нет.

1.26 Установленная Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами (а также Конвенцией против пыток) универсальная юрисдикция означает, что любое государство-участник, в котором обнаруживается лицо, обвиняемое в преступлениях, перечисленных в этих документах, может привлечь этого человека к суду. Универсальная юрисдикция в отношении геноцида и преступлений против человечности также устанавливается согласно международному обычному праву и соответствующему законодательству государств. Недавнее дело Пиночета в Соединенном Королевстве и осуждение за соучастие в геноциде рунданийских монахинь в Бельгии свидетельствуют о том, что универсальная юрисдикция, предусмотренная этими документами, начинает восприниматься весьма серьезно.

1.27 Изменения в сфере права и в правовых нормах сопровождались, как уже отмечалось, созданием широкого спектра международных учреждений и неправительственных организаций, ставящих своей задачей

содействие соблюдению и контроль за соблюдением прав человека и норм международного гуманитарного права во всем мире, в результате чего новые ожидания в отношении поведения государств стали все чаще сопровождаться новыми ожиданиями в отношении принятия мер по исправлению ситуации.

1.28 Концепция безопасности человека, включающая соблюдение прав человека, но более широкая по охвату, также становится все более важным элементом международного права и международных отношений, во все большей степени обеспечивая концептуальную основу для международных акций. Хотя этот вопрос далеко не бесспорен, в настоящее время все большее признание получает положение о том, что концепция безопасности распространяется как на народ, так и на государства. Безусловно становится все очевиднее, что воздействие на человека международных акций не может рассматриваться как имеющее побочное значение по сравнению с другими действиями, а должно стать основной заботой всех заинтересованных сторон. Получило ли это всеобщее распространение или нет, но во всем мире растет признание того, что обеспечение безопасности человека, включая защиту прав человека и человеческого достоинства, должно стать одной из основополагающих целей современных международных учреждений.

1.29 При рассмотрении изменений в ожиданиях и нормах поведения на национальном и международном уровнях нельзя игнорировать влияние глобализации и технологий. Революция в развитии информационных технологий позволила мгновенно устанавливать глобальную связь и обеспечила беспрецедентный доступ к информации во всем мире. В результате в огромных масштабах возросла информированность населения о конфликтах, где бы они ни происходили, а информация сочетается с непосредственными и зачастую очень убедительными картинками страданий людей в результате конфликта, передаваемыми по телевидению и другими СМИ. В сентябре 2001 года весь мир горевал – страдал и горевал – вместе с американцами. Равным образом, убийства и конфликты, возникающие не только в столицах, но и в отдаленных местах по всему миру, пришли прямо в дома и квартиры людей всего мира. В ряде случаев обеспокоенность людей по поводу того, что они увидели, оказывала политическое давление на правительства и заставляла их реагировать на события. Многим из этих правительств пришлось заплатить политическую цену внутри страны за свое бездействие и безразличие.

Новые возможности для совместных действий

1.30 Критически важным контекстуальным аспектом современных дискуссий вокруг вмешательства в целях защиты людей являются новые возможности и потенциал для совместных действий, появившиеся с окончанием "холодной войны". Возможно, впервые со времени создания ООН для Совета Безопасности появилась реальная перспектива выполнить свою роль, предначертанную ему Уставом ООН. Несмотря на некоторые заметные неудачи, в 90-е годы возможности Совета Безопасности по санкционированию совместных действий продемонстрировали свою реальность: за последнее десятилетие Совет дал санкции почти на 40 операций по поддержанию или установлению мира.

1.31 Тесно связанным с этим новым уровнем информированности о ситуации в мире и новыми возможностями воочию увидеть людские страдания является воздействие глобализации на усиление экономической взаимозависимости между государствами. Глобализация привела к установлению более тесных связей на всех уровнях и появлению четко выраженной тенденции к развитию многостороннего сотрудничества. В контексте дискуссий вокруг вопроса о вмешательстве в целях защиты людей понятно, что реальные свидетельства глобализации и растущей взаимозависимости часто становились важными факторами, подталкивающими соседние и другие государства к позитивному участию как в мерах по предотвращению, так и в призывах к вмешательству извне в ситуациях, которые, как казалось, выходили из-под контроля.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

1.32 В нашем полном опасностей мире, характеризуемом колоссальным неравенством в силе и ресурсах, для многих государств суверенитет остается самой надежной, а иногда, как им кажется, единственной линией обороны. Но суверенитет – нечто большее, чем просто функциональный принцип международных отношений. Для многих государств и народов это также и признание равенства их положения и достоинства, средство защиты их уникальной самобытности и национальной свободы, а также подтверждение их права самим определять свою судьбу. В признание этого принцип суверенного равенства всех государств в соответствии с международным правом стал краеугольным камнем Устава ООН (статья 2.1).

1.33 Однако по причинам, уже изложенным выше, с 1945 года условия, в рамках которых осуществляется суверенитет государства (и организуется вмешательство), кардинально изменились. Возникло много новых государств, которые до сих пор находятся в процессе становления и закрепления своей самобытности. Развивающееся международное право установило множество ограничений относительно того, что могут предпринимать государства, и не только в области прав человека. Появившаяся концепция безопасности человека предъявила дополнительные требования и породила новые ожидания в отношении того, как государства должны обращаться со своим народом. К тому же на международной арене появилось много новых действующих лиц, роли которых ранее в большей или меньшей степени были исключительной прерогативой государств.

1.34 Несмотря на все сказанное выше, значимость суверенитета сохраняется. Можно вполне обоснованно утверждать, что эффективно функционирующие легитимные государства остаются наилучшим инструментом обеспечения справедливого распределения благ от интернационализации торговли, инвестиций, новых технологий и средств коммуникации. Государства, которые могут опереться на сильные региональные союзы, мир в стране, а также на сильное и независимое гражданское общество, совершенно очевидно, более других способны получить выгоды от глобализации. Вероятно, именно они также будут теми государствами, в которых в наибольшей мере уважаются права человека. И с точки зрения безопасности слаженно действующая и миролюбивая международная система может быть создана скорее благодаря сотрудничеству эффективно функционирующих государств, сознающих свое место в мире, чем при наличии непрочных, разваливающихся, рухнувших или находящихся в состоянии общего хаоса государственных образований.

1.35 Даже самые ярые сторонники государственного суверенитета не признают за государством притязаний на неограниченную власть делать со своим народом все, что ему заблагорассудится. Во время наших консультаций по всему миру члены Комиссии не услышали ни одного подобного заявления. Общеизвестно, что суверенитет предполагает двойную ответственность: внешнюю – уважать суверенитет других государств и внутреннюю – уважать достоинство и основные права всех людей, живущих в государстве. В настоящее время в международных пактах по правам человека, в практике ООН и практике самих государств суверенитет понимается как включающий такую двойную ответственность. Признание суверенитета как ответственности стало минимально необходимым признаком добросовестного членства в международном сообществе.

1.36 Такое современное понимание суверенитета играет важнейшую роль в подходе Комиссии к вопросу о вмешательстве в целях защиты людей, и в особенности в разработке нашей основной темы, "ответственность по защите", которой посвящена следующая глава настоящего доклада.

СМЫСЛ ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Сфера охвата концепции

1.37 Полемика вокруг "вмешательства" отчасти вызвана потенциальной широтой действий, которые может охватывать этот термин, вплоть до военной интервенции и включая ее. Одни считают любое использование давления на государство вмешательством в его внутренние дела и даже включают сюда программы помощи, оказываемой на определенных условиях основными международными финансовыми учреждениями, получатели которой зачастую полагают, что у них нет другого выбора, кроме как дать согласие. Другие рассматривают практически любое вмешательство во внутренние дела другой страны без ее согласия, включая оказание экстренной помощи нуждающейся части населения страны, как интервенцию. Третьи полагают, что любой вид прямых принудительных мер – не только военные действия, но и фактическое применение или угроза применения политических и экономических санкций, блокады, дипломатическое давление и военные угрозы, а также международное уголовное преследование, – всё входит в это понятие. Но есть и такие, кто ограничивает его применение только в отношении военной силы.

1.38 Вмешательство такого рода, которое мы рассматриваем в настоящем докладе, представляет собой акцию, предпринимаемую против государства или его руководителей без его или их согласия в целях, которые объявлены гуманитарными или защитительными. Наибольшие споры вызывает военная форма такого вмешательства, поэтому значительная часть нашего доклада в силу необходимости посвящена именно этому вопросу. Но мы также детально рассматриваем альтернативы военным действиям, включая все виды превентивных мер, а также меры принудительного характера (санкции, уголовное преследование), не являющиеся военной интервенцией. Эти принудительные меры обсуждаются в нашем докладе в двух контекстах: угроза их применения в качестве превентивной меры с целью избежать возникновения потребности в военном вмешательстве (глава 3) и их фактическое применение в качестве меры реагирования, но как альтернативы использованию вооруженных сил (глава 4).

"Гуманитарная" интервенция?

1.39 Комиссия отмечает наличие длительной и продолжающейся традиции использовать широко распространенное и общепринятое словосочетание "гуманитарная интервенция", а также полезность его использования в описательном плане, поскольку это позволяет сосредоточить внимание на одной конкретной категории вмешательства, а именно такого, которое предпринимается с заявленной целью защиты или оказания помощи людям, находящимся в опасности. Но мы намеренно решили не использовать эту терминологию, отдав предпочтение "вмешательству" или, соответственно, "военному вмешательству" в целях защиты людей.

1.40 В данном случае это было нашей реакцией на весьма серьезные возражения со стороны гуманитарных учреждений, гуманитарных организаций и работников гуманитарной сферы против любой милитаризации слова "гуманитарный": каковы бы ни были мотивы тех, кто участвует в акции вмешательства, для сектора гуманитарной поддержки и помощи абсолютно неприемлемо, чтобы это слово было употреблено для описания любого вида военной акции. Комиссия также отреагировала на высказанное в некоторых политических кругах мнение о том, что использование в данном контексте такого по своей сути позитивного слова, как "гуманитарный", заведомо предопределяет мнение по тому вопросу, который и составляет предмет спора, то есть является ли вмешательство оправданным на деле.

1.41 С самого начала мы придерживались того мнения, что определенную пользу приносит все, что может побудить людей по-новому, свежим глазом взглянуть на реальные проблемы, связанные с полемикой вокруг вопросов суверенитета и вмешательства. Помимо вопроса терминологии в отношении "гуманитарной интервенции" имеются гораздо более серьезные изменения формулировок и связанное с этим переосмысление понятий, которые Комиссия также сочла полезным учесть. Именно этому – концепции "ответственность по защите" – посвящена следующая глава.

2. НОВЫЙ ПОДХОД: "ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ"

2.1 Судьбы миллионов людей по-прежнему зависят от превратностей гражданских войн, восстаний, репрессий и развала государств. Это – абсолютная и неопровержимая реальность, и именно она – корень всех проблем, над которыми ломали головы члены Комиссии. На карту поставлено не стремление сделать мир более безопасным для крупных держав и не попрание суверенных прав малых государств, а обеспечение реальной защиты простых людей, рискующих своей жизнью, так как их государства не хотят или не способны защитить их.

2.2 Но все это легче сказать, чем сделать. За последние годы в международной деятельности по защите было столько же неудач, сколько и успехов (первых, возможно, больше). По-прежнему сохраняется боязнь официального признания "права на вмешательство". Если концепция вмешательства, включая возможность военных действий, в целях защиты людей должна быть принята, международному сообществу настоятельно необходимо разработать последовательные, надежные и осуществимые нормы, которыми следует руководствоваться в практической деятельности на государственном и межгосударственном уровнях. Опыт событий в Сомали, Руанде, Сребренице и Косове и их последствия, а также вмешательство и невмешательство международного сообщества в ряде других мест со всей очевидностью свидетельствуют о том, что сегодня инструменты, механизмы и концепции международных отношений требуют всеобъемлющей переоценки, с тем чтобы они отвечали потребностям XXI века, которые уже просматриваются в перспективе.

2.3 Любой новый подход к вмешательству на основании необходимости защиты людей должен преследовать по меньшей мере четыре главные цели:

- ☐ установить более четкие правила, процедуры и критерии определения того, требуется ли вмешательство, а также того, когда и как его осуществлять;
- ☐ определить правомерность военного вмешательства, если оно необходимо, и после того, как все другие подходы не принесли успеха;
- ☐ обеспечить, чтобы военное вмешательство, коль скоро оно предпринимается, осуществлялось только в объявленных целях, было эффективным и при этом проявлялось должное внимание сведению к минимуму причиняемых в результате него человеческих жертв и ущерба для государства; и
- ☐ помочь устранить, где это возможно, причины конфликта, одновременно укрепляя перспективы установления прочного и стабильного мира.

2.4 В последующих главах настоящего доклада мы подробно обсуждаем способы достижения этих целей. Но существует один важный предварительный вопрос, который должен быть рассмотрен прежде всего. Очень важно, чтобы формулировки – и концепции, определяющие конкретный выбор слов, – не стали барьером на пути решения реальных проблем, возникающих в связи с этим. Подобно тому как Комиссия пришла к выводу, что выражение "гуманитарная интервенция" не способствует прогрессу в дискуссии, мы считаем, что употреблявшиеся в прошлом формулировки "за" или "против" "права на вмешательство" одного государства в дела на территории другого государства устарели и абсолютно бесполезны. Мы предпочитаем говорить не о "праве на вмешательство", а об "ответственности по защите".

2.5 Устраняя одно препятствие на пути к проведению эффективных действий, изменение формулировок полемики, конечно же, не меняет сути поставленных на обсуждение проблем. По-прежнему необходимо

обсудить все моральные, правовые, политические и оперативные вопросы – в отношении необходимости, полномочий, наличия воли и потенциала, соответственно, – которые сами по себе всегда были трудными и вызывали много разногласий. Но если люди будут готовы взглянуть на все эти проблемы в свете новой перспективы, которую мы предлагаем, это, возможно, намного облегчит поиск согласованных ответов на них.

2.6 В остальной части данной главы мы попытаемся представить принципиальные, а также практические и политические аргументы в обоснование концептуализации проблемы вмешательства с точки зрения ответственности по защите. Конструктивными элементами этого обоснования являются, во-первых, принципы, присущие концепции суверенитета, а во-вторых, воздействие появляющихся принципов прав человека и безопасности человека, а также меняющейся государственной и межправительственной практики.

СМЫСЛ СУВЕРЕНИТЕТА

Норма о невмешательстве

2.7 Согласно вестфальской концепции, суверенитет означает, что субъектами международного права стали государства. Данная концепция предполагает упорядоченность, стабильность и предсказуемость поведения в международных отношениях, поскольку суверенные государства рассматриваются как равные между собой независимо от их размера или уровня благосостояния. Принцип суверенного равенства государств закреплён в статье 2.1 Устава ООН. Внутри страны суверенитет означает способность государства принимать обязательные к исполнению решения, касающиеся населения и ресурсов, находящихся в пределах его территории. Однако обычно власть государства не считается абсолютной, а сдерживается и регулируется внутри страны предусмотренными в конституции положениями о разделении власти.

2.8 Условием обеспечения суверенитета любого отдельно взятого государства является соответствующее обязательство уважать суверенитет любого другого государства: принцип невмешательства закреплён в статье 2.7 Устава ООН. По международному праву суверенное государство уполномочено осуществлять исключительную и полную юрисдикцию в пределах своих границ. Другие государства имеют соответствующую обязанность не вмешиваться во внутренние дела суверенного государства. В случае нарушения данной обязанности потерпевшее государство получает вытекающее из этого право защищать свою территориальную целостность и политическую независимость. В эпоху деколонизации суверенное равенство государств и сообразная с ним норма о невмешательстве получили самое энергичное подтверждение со стороны государств, недавно получивших независимость.

2.9 В то же время, хотя вмешательство в целях защиты людей было явлением крайне редким, в годы "холодной войны" практика государств отражала нежелание многих стран отказаться от использования вмешательства по политическим и другим мотивам как орудия политики. Руководители противостоящих друг другу по идеологическим причинам блоков осуществляли вмешательство в поддержку дружественных им руководителей в борьбе против местного населения, одновременно поддерживая повстанческие движения и другие оппозиционные силы в государствах, против которых они выступали по идеологическим соображениям. Никто из них не был готов исключить априори применение силы в другой стране для спасения своих граждан, которые попадали там в безвыходное положение и которым угрожала опасность.

2.10 Установленное и общепризнанное право на самооборону, закреплённое в статье 51 Устава ООН, иногда толковалось расширительно и включало право на совершение карательных рейдов в соседние страны, которые не желали или были не способны уберечь свою территорию от использования в качестве стартовой площадки для трансграничных вооружённых рейдов или террористических нападений. Но, несмотря на это, на протяжении XX века многочисленные примеры вмешательства в фактической практике государств не привели к отказу от нормы невмешательства.

Организирующее начало системы ООН

2.11 Членство в Организации Объединенных Наций являлось символом окончательного закрепления независимой суверенной государственности и, следовательно, свидетельством принятия в сообщество государств. ООН также стала главным международным форумом для принятия совместных решений в общем стремлении достичь трех целей: укрепления государств, развития наций и развития экономики. Таким образом, ООН служила главной ареной для ревностной защиты, а отнюдь не для отмены, хотя бы временной, государственного суверенитета.

2.12 ООН является организацией, преследующей цели поддержания мира и безопасности на основе защиты территориальной целостности, политической независимости и государственного суверенитета своих государств-членов. Но преобладающее большинство сегодняшних вооруженных конфликтов являются внутренними, а не межгосударственными. Кроме того, доля гражданских лиц среди погибших в них возросла к концу XX века с примерно одного из десяти до девяти из десяти человек. Это поставило перед ООН трудноразрешимую задачу: как примирить фундаментальные для нее принципы суверенитета государств-членов и сопутствующий им основной мандат на поддержание международного мира и безопасности ("избавить грядущие поколения от бедствий войны") с не менее ответственной задачей защиты интересов и содействия благополучию людей в этих государствах ("Мы, народы Объединенных Наций").

2.13 Генеральный секретарь ООН говорил об этой дилемме в концептуальных формулировках о двух понятиях суверенитета: один принадлежит государству, второй – народу и отдельным гражданам. Его подход отражает все возрастающую в мире приверженность демократическому правлению (правление народа, осуществляемое народом и в интересах народа) и предоставлению больших свобод народу. Второе понимание суверенитета, о котором он говорит, не следует рассматривать как некий вызов традиционному понятию государственного суверенитета. Скорее, это способ выразить ту мысль, что более традиционное понятие государственного суверенитета должно также включать цель предоставления более широких прав, полномочий и свобод самим людям – как отдельным гражданам, так и всему народу страны в целом.

Суверенитет как ответственность

2.14 Устав ООН сам по себе служит примером международного обязательства, добровольно принятого на себя государствами-членами. С одной стороны, предоставляя членство в ООН, международное сообщество приветствует подписавшее Устав государство как ответственного члена сообщества наций. С другой стороны, подписывая Устав, государство само принимает на себя обязательства, вытекающие из такого членства. Никакой передачи или ослабления государственного суверенитета не происходит. Но при этом обязательно меняется его характер: вместо *суверенитета как власти* – *суверенитет как ответственность* в отношении как внутренних функций, так и внешних обязанностей.

2.15 Такая концепция суверенитета как ответственности, которая получает все более широкое признание в практике государств, имеет тройное значение. Во-первых, она подразумевает, что власти государства несут ответственность за осуществление функций защиты безопасности и жизни граждан и содействия их благополучию. Во-вторых, из нее следует, что национальные политические власти несут ответственность внутри страны *перед* гражданами, а через ООН – перед международным сообществом. И в-третьих, она означает, что представители государства несут ответственность за свои действия, то есть их можно *привлечь к ответу* и за их действия, и за их бездействие. Утверждение именно этой концепции суверенитета подкрепляется все возрастающим влиянием международных норм о правах человека и все возрастающим проявлением в международной дискуссии концепции безопасности человека.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, БЕЗОПАСНОСТЬ ЧЕЛОВЕКА И ПОЯВЛЯЮЩАЯСЯ ПРАКТИКА

Права человека

2.16 Принятие для государств новых норм поведения в отношении защиты и укрепления международно признанных прав человека явилось одним из величайших достижений периода после Второй мировой войны. В статье 1.3 Устава, принятого при основании Организации в 1945 году, говорится о цели ООН, заключающейся в "поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии". Всеобщая декларация прав человека (1948 год) воплощает моральный кодекс, политический консенсус и правовой синтез прав человека. За простым языком Декларации скрывается лежащая в ее основе страстная убежденность. Ее отточенные формулировки на протяжении десятилетий были источником вдохновения; ее положения звучат как обвинительный акт при подаче жалоб. Два Пакта 1966 года – о гражданских и политических, а также о социальных, экономических и культурных правах – утверждают и провозглашают нормы о правах человека как фундаментальный принцип международных отношений, усиливают и конкретизируют положения Всеобщей декларации.

2.17 Всеобщая декларация и два Пакта, взятые в совокупности, определили международную повестку дня в сфере прав человека, установили исходные критерии для оценки поведения государств, стимулировали включение соответствующих положений в национальные законы и международные конвенции и привели к созданию долговременных национальных инфраструктур по защите и утверждению прав человека. Они являются важными вехами на пути перехода от культуры насилия к более просвещенной культуре мира.

2.18 Параллельно постепенно шел процесс перехода от культуры государственной безнаказанности к культуре национальной и международной ответственности. Международные организации, активисты гражданских обществ и неправительственные организации (НПО) используют международные нормы и инструменты в области прав человека как конкретные критерии, по которым следует судить о поведении государства. Как ООН, так и НПО достигли значительных успехов. Были усовершенствованы национальные законы и международные инструменты, был освобожден ряд политзаключенных, а некоторые жертвы злоупотреблений получили компенсацию. Последние успехи в утверждении прав человека на международном уровне связаны с дальнейшим развитием гуманитарного права благодаря, например, принятию Оттавской Конвенции о противопехотных минах, которая в том, что касается наличия оружия, не проводящего различия между солдатом и ребенком, подчинила военные расчеты соображениям гуманитарной безопасности, и принятию Римского статута об учреждении Международного уголовного суда.

2.19 Аналогично тому, как содержание права в области прав человека все более приближается к реализации понятия всеобщей справедливости – справедливости без границ, становится универсальным и процесс свершения правосудия. Не только были специально созданы новые международные уголовные трибуналы для рассмотрения преступлений против человечности, совершенных на Балканах, в Руанде и Сьерра-Леоне, и не только вскоре будет учрежден Международный уголовный суд для расследования таких преступлений, где бы и когда бы они ни совершались в будущем, но и, как уже отмечалось в главе 1, начинает реально применяться универсальная юрисдикция, предусмотренная в настоящее время в ряде договоров (например, в Женевских конвенциях) и предоставляющая каждому государству возможность проводить расследование в отношении любого, кто обвиняется в указанных преступлениях.

2.20 Значение этих событий для выработки новых норм поведения и новых средств претворения в жизнь этих норм не вызывает сомнений. Но, как всегда, ключом к реальному соблюдению прав человека остаются национальное законодательство и практика: передний край обороны правопорядка лучше всего удерживается судебными системами суверенных государств, которые должны быть независимыми, профессиональными и иметь необходимые ресурсы. Только в том случае, если национальные системы правосудия

либо не могут, либо не желают рассматривать дела, связанные с преступлениями против человечности, в действие вступают универсальная юрисдикция и другие международные средства.

Безопасность человека

2.21 Со времени подписания Устава ООН в 1945 году понятие безопасности и ее границы намного расширились. Безопасность человека означает безопасность людей – их физическую безопасность, экономическое и социальное благополучие, уважение их достоинства и ценности как личностей, защита их прав человека и основных свобод. Растущее во всем мире признание того, что концепции безопасности должны охватывать как людей, так и государства, привело за последнее десятилетие к важному сдвигу во взглядах международного сообщества. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан непосредственно поставил вопрос о безопасности человека в центр нынешней дискуссии, когда на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи четко заявил о своем намерении рассмотреть "перспективы обеспечения безопасности человека и меры реагирования в этой связи в следующем столетии".

2.22 Наша Комиссия, разумеется, согласна с тем, что вопросы суверенитета и вмешательства влияют не только на права или прерогативы государств, но и глубоко и серьезно затрагивают отдельных людей. Одним из достоинств формулирования ключевого вопроса этой полемики как "ответственность по защите" является то, что оно фокусирует внимание именно на том, где оно и должно быть сосредоточено, – на человеческих потребностях тех, кто ищет защиты или нуждается в помощи. В связи с таким переносом фокуса акцент в дискуссиях вокруг безопасности смещается с территориальной безопасности и безопасности, поддерживаемой с помощью оружия, на безопасность, обеспечиваемую через развитие человека и доступ к продовольствию, занятости и экологической безопасности. Основополагающие компоненты безопасности человека – защищенность *людей* от угроз их жизни, здоровью, средствам существования, личной безопасности и человеческому достоинству – могут подвергнуться опасности в результате агрессии извне, но также и в результате действия факторов, существующих внутри страны, включая силы "безопасности". Будучи все еще приверженными слишком узкой концепции "национальной безопасности", многие правительства, возможно, именно по этой причине расходуют больше средств на защиту своих граждан от неуставного военного нападения извне, чем на повседневную охрану их от вездесущих врагов здоровья и других реальных угроз безопасности человека.

2.23 Традиционно узкое понимание безопасности не принимает во внимание самое элементарное и законное беспокойство обычных людей относительно безопасности в их повседневной жизни. Оно также отвлекает огромные средства из общенационального достояния и людские ресурсы на вооружение и вооруженные силы, в то время как страны не могут защитить своих граждан от хронических опасностей, которым они подвергаются из-за голода, болезней, плохого жилья, преступности, безработицы, социальных конфликтов и экологических бедствий. Когда изнасилование используется в качестве орудия войны и этнических чисток, когда тысячи людей гибнут в результате наводнений в разоренных войной сельских районах и когда граждан убивают силы безопасности их собственной страны, уже недостаточно рассматривать безопасность лишь как национальную или территориальную. Все эти многообразные обстоятельства может охватывать и действительно охватывает концепция безопасности человека.

Появляющаяся практика

2.24 Полемика в международном сообществе вокруг военного вмешательства в целях защиты людей вспыхнула в основном из-за достигшего критических размеров разрыва между, с одной стороны, нуждами и страданиями людей, испытываемыми ими в реальном мире (и все это видят), и, с другой стороны, нормативными международно-правовыми документами и средствами управления мировым порядком. Параллельно существует достигший не менее критических размеров разрыв между устанавливаемой международными нормами наилучшей практикой международного поведения, сформулированной в Уставе ООН, и фактической практикой государств, развившейся за 56 лет со времени принятия Устава. Хотя еще нет дос-

таточно серьезного основания утверждать о возникновении нового принципа международного обычного права, расширяющаяся практика государств и региональных организаций, а также прецедент в практике Совета Безопасности позволяют сделать предположение о том, что возникает новый руководящий принцип, который, по мнению Комиссии, лучше всего мог бы быть сформулирован как "ответственность по защите".

2.25 Данный появляющийся принцип заключается в том, что вмешательство в целях защиты людей, включая, в крайних случаях, военное вмешательство, приемлемо, если наносится или ожидается, что будет неизбежно нанесен, серьезный вред гражданскому населению, а данное государство не способно или не желает положить этому конец либо само является его виновником. В последние годы и Совет Безопасности все более проявляет готовность действовать на такой основе: наиболее очевидно это было в отношении Сомали, где Совет определил то, что по сути было внутренней ситуацией, как представляющее угрозу международному миру и безопасности, тем самым оправдывая принудительные действия, предусмотренные главой VII Устава ООН. Это, в сущности, также служило основанием для оправдания вмешательства Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС) в Либерии и Сьерра-Леоне его участниками; так обстояло дело и в отношении интервенции, осуществленной союзниками по НАТО без санкции Совета Безопасности ООН в Косове.

2.26 Представление о том, что существует набирающий силу руководящий принцип в пользу военного вмешательства в целях защиты людей, также поддерживается самыми разнообразными правовыми источниками, включая те, которые существуют независимо от любых обязательств, ответственности или полномочий, устанавливаемых на основании положений главы VII Устава ООН. Эти правовые основания включают основополагающие принципы естественного права, положения о правах человека в Уставе ООН, Всеобщую декларацию прав человека и Конвенцию о геноциде, Женевские конвенции и Дополнительные протоколы по международному гуманитарному праву, статут Международного уголовного суда и ряд других международных соглашений и пактов по правам человека и защите человека. Некоторые результаты и последствия этого нового направления будут также затронуты в главе 6 настоящего доклада при рассмотрении вопроса о полномочиях.

2.27 Основываясь на нашем понимании государственной практики, прецедента Совета Безопасности, установленных норм, возникающих руководящих принципов и развивающегося международного обычного права, Комиссия полагает, что четко сформулированная в Уставе направленность против военного вмешательства не должна рассматриваться как абсолютная, когда требуются решительные действия на основании необходимости защиты людей. Степень правомерности, придаваемая вмешательству, будет, как правило, зависеть от ответа на такие вопросы, как цель, средства, исчерпанность других способов исправить положение, соразмерность ответного удара первоначальному действию и какой орган должен давать санкцию на вмешательство. Все эти вопросы будут возникать вновь и вновь; для целей настоящего доклада главное — это существование большого и все увеличивающегося числа правовых и фактических свидетельств, которые подтверждают мнение о том, что, какую бы соответствующую задаче форму ни приняло осуществление этой функции, широкое сообщество государств действительно несет ответственность по защите как своих граждан, так и граждан других государств.

ИЗМЕНЕНИЕ ТЕРМИНОЛОГИИ ПОЛЕМИКИ

2.28 Традиционные формулировки, употребляемые в процессе обсуждения понятий суверенитета и вмешательства, например "право на гуманитарную интервенцию" или "право на вмешательство", не содействуют разрешению спора по меньшей мере в трех ключевых его аспектах. Во-первых, они неизбежно в гораздо большей степени концентрируют внимание на притязаниях, правах и прерогативах потенциально вмешивающихся государств, чем на неотложных нуждах потенциальных бенефициаров этих действий. Во-вторых, сосредоточивая внимание почти исключительно на акте вмешательства, традиционные формули-

ровки не учитывают в должной мере ни необходимость предпринять предварительные превентивные действия, ни необходимость оказать помощь впоследствии, после окончания операции: и то, и другое на практике слишком часто игнорируется. И в-третьих, хотя значение данного пункта не стоит преувеличивать, привычные формулировки на деле обеспечивают перевес вмешательству над суверенитетом уже в самом начале дискуссий: они предreshают исход в пользу вмешательства еще до начала аргументации, поскольку выражение несогласия с гуманитарным вмешательством можно заклеить и лишить юридической силы как антигуманное.

2.29 Комиссия придерживается того мнения, что дискуссии вокруг вмешательства в целях защиты людей должны быть сосредоточены не на "праве на вмешательство", а на "ответственности по защите". Предлагаемое изменение терминологии также вносит изменение в рассмотрение проблемы, меняя на противоположные представления, присущие традиционным формулировкам, и добавляя некоторые новые:

- Во-первых, ответственность по защите предполагает оценку проблем с точки зрения тех, кто ищет поддержки или нуждается в ней, а не тех, кто, возможно, намеревается осуществить вмешательство. Предпочитаемая нами терминология фокусирует международное внимание вновь на том, куда оно неизменно должно быть направлено: на обязанности защищать сообщества от массового истребления, женщин – от опасности систематически подвергаться изнасилованию и детей – от голода.
- Во-вторых, ответственность по защите признает, что первейшая обязанность в этой связи лежит на конкретном государстве и что только в случае, если это государство не способно или не желает осуществлять такую ответственность или само виновно в создавшейся ситуации, она становится ответственностью международного сообщества, которое будет действовать вместо этого государства. Во многих случаях государство будет пытаться снять с себя ответственность, действуя в полном и активном партнерстве с представителями международного сообщества. Таким образом, "ответственность по защите" является скорее связующей концепцией, заполняющей разрыв между вмешательством и суверенитетом. Формулировка "право или долг вмешиваться" по существу является более конфронтационной.
- В-третьих, ответственность по защите означает не только "ответственность по реагированию", но также и "ответственность по предотвращению" и "ответственность по восстановлению". Она концентрирует внимание на издержках и результатах действий в сравнении с бездействием и устанавливает концептуальные, нормативные и оперативные связи между помощью, вмешательством и восстановлением.

2.30 Комиссия полагает, что ответственность по защите лежит прежде всего на государстве, чей народ непосредственно страдает. Этот факт отражает не только международное право и современную государственную систему, но и практическую реальность в отношении того, кто находится в наилучшем положении, чтобы произвести позитивные изменения. Власти страны находятся в наилучшем положении, чтобы принять меры в целях предупреждения перерастания проблем в потенциальные конфликты. При возникновении тех или иных проблем власти страны также занимают самое выгодное положение в плане их понимания и разрешения. Если необходимо принять решение, именно граждане конкретного государства проявляют к ним наибольший интерес и кровно заинтересованы в успехе этих решений, в обеспечении того, чтобы власти страны в полной мере несли ответственность за свои действия или бездействие в разрешении данных проблем, и в содействии мерам по недопущению нового проявления проблем, с которыми однажды было покончено.

2.31 Наряду с тем что государство, население которого непосредственно страдает, естественным образом несет ответственность по его защите, часть ответственности лежит также на более широком сообществе государств. Эта используемая в случае необходимости ответственность вступает в действие, когда стано-

вится очевидным, что конкретное государство либо не желает, либо не способно выполнять свои обязательства по защите, либо само реально является виновником преступлений или зверств, либо когда существует прямая угроза людям, проживающим за пределами данного государства, в результате предпринимаемых в нем действий. Данная ответственность также требует, чтобы в некоторых ситуациях действия предпринимались более широким сообществом государств для оказания поддержки населению, находящемуся в опасности или под серьезной угрозой опасности.

2.32 Сущность ответственности по защите состоит в обеспечении защиты жизни и оказании помощи находящимся в опасности группам людей. Эта ответственность имеет три неотъемлемых существенных компонента: не только ответственность *по реагированию* на фактическую или предполагаемую гуманитарную катастрофу, но и ответственность *по ее предотвращению* и ответственность *по восстановлению* после события. Каждый из этих компонентов ответственности будет подробно рассмотрен в последующих главах настоящего доклада. Но с самого начала важно подчеркнуть, что деятельность в поддержку ответственности по защите в обязательном порядке означает и требует самых разнообразных по характеру и масштабам действий и ответных мероприятий по оказанию помощи. Эти действия могут включать как долгосрочные, так и краткосрочные меры по предупреждению возникновения, ухудшения, распространения или сохранения ситуаций, угрожающих безопасности человека, и поддержку в восстановлении страны с целью помочь предотвратить повторное возникновение этих ситуаций, а также, по крайней мере в экстремальных обстоятельствах, военное вмешательство в целях защиты находящегося в опасности гражданского населения от причинения ему вреда.

2.33 Изменение терминологии дискуссии с "права на вмешательство" на "ответственность по защите" помогает перенести фокус дискуссии туда, где он и должен находиться, – на потребности тех, кто ищет помощи и нуждается в ней. Но хотя этот важный шаг, как мы уже признали, и необходим, сам по себе он не решает трудных проблем, связанных с ситуациями, в которых должна осуществляться ответственность по защите, то есть вопросов правомерности, полномочий, оперативной эффективности и политической воли. Эти вопросы в полном объеме рассматриваются в последующих главах. Хотя Комиссия не претендует на попытку раз и навсегда решить все эти трудные проблемы, мы надеемся, что наш подход будет способствовать появлению нового мышления в отношении путей инициирования и поддержания эффективных и надлежащих действий.

3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ

3.1 Комиссия твердо убеждена, что ответственность по защите предполагает соответствующую ей ответственность по предотвращению. И мы полагаем, что международному сообществу давно уже пора сделать значительно больше для преодоления разрыва между поддержкой мер предупреждения на словах и реальными обязательствами. Необходимость делать гораздо больше в области предотвращения и до того, как прибегнуть к вмешательству, исчерпать все предупредительные меры, была постоянной темой наших консультаций повсюду в мире, и мы горячо поддерживаем такую позицию.

3.2 Предотвращение смертоносных конфликтов и других возникающих по вине человека катастроф является, наряду со всеми другими аспектами ответственности по защите, прежде всего обязанностью суверенных государств и находящихся в них сообществ и учреждений. Твердое обязательство государства обеспечить справедливое обращение и предоставление равных возможностей всем гражданам служит надежным основанием для предотвращения конфликта. Усилия по обеспечению ответственности и благого управления, защите прав человека, содействию социально-экономическому развитию и обеспечению справедливого распределения ресурсов – таковы необходимые средства для этого.

3.3 Но предотвращение конфликта не является чисто национальным или местным делом. Неспособность предотвратить конфликт может иметь далекоидущие международные последствия и дорого обойтись. Более того, чтобы меры предотвращения принесли успех, часто бывает необходима и во многих случаях просто незаменима сильная поддержка со стороны международного сообщества. Такая поддержка может принимать самые разные формы. Она может быть оказана в форме помощи в целях развития и других усилий по содействию в принятии мер для устранения коренной причины потенциального конфликта или в форме усилий по оказанию поддержки местным инициативам, направленным на содействие благому управлению, защите прав человека или установлению верховенства права. Это могут быть миссии добрых услуг, посреднические и другие усилия по содействию диалогу или примирению сторон. В некоторых случаях международная поддержка усилий в области предотвращения может осуществляться в виде настоятельного побуждения к определенным действиям, в других – она может включать готовность прибегнуть к жестким и, возможно, даже карательным мерам.

3.4 Демонстрируя приверженность политике оказания поддержки местным усилиям в принятии мер по устранению как коренных причин проблем, так и их непосредственных проявлений, более широкие международные меры получают дополнительное доверие на национальном, региональном и мировом уровнях. Это доверие особенно важно, когда международные действия должны выйти за рамки мер по предотвращению и трансформироваться в меры по реагированию, особенно в том случае, если такое реагирование неизбежно предусматривает принудительные меры, вплоть до использования вооруженных сил. Основной задачей усилий по предотвращению, разумеется, является уменьшение и, как можно надеяться, полное устранение необходимости прибегать к вмешательству. Но даже если эти усилия не увенчались успехом в предотвращении конфликта или катастрофы, они являются неременным предварительным условием принятия эффективных ответных действий.

3.5 В 2000 году Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН приняли резолюции, в которых признавалась важная роль всех подразделений системы Организации Объединенных Наций в предотвращении конфликтов и содержалось обязательство повысить их эффективность. В *Докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира* большое внимание было уделено необходимости избегать таких операций, заменяя их более эффективными мерами предупреждения. Важный доклад Генерального секретаря ООН *Предупреждение вооруженных конфликтов*, представленный в 2001 году, был еще одним четко сформулированным призывом к переориентации на сотрудничество в предотвращении конфликтов и

содержал много далекоидущих рекомендаций, особенно по рассмотрению глубоко укоренившихся структурных проблем. Комиссия полностью поддерживает эти рекомендации.

3.6 В ответ на эти и другие призывы, звучащие в течение многих лет, в 90-е годы был создан или расширен целый ряд международных, региональных и неправительственных механизмов по предотвращению конфликтов, сосредоточивших свои усилия в особенности на внутригосударственных конфликтах, что сулило хорошие перспективы в этой области. Например, при поддержке внешних доноров Организация африканского единства (ОАЕ) создала в 1993 году Механизм по предупреждению, урегулированию и разрешению конфликтов. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) разработала ряд новаторских внутренних механизмов и практических мер, направленных на предотвращение конфликтов в Европе. Также важна приобретающая все большее значение роль, которую играют неправительственные организации, в частности, в контексте усилий по раннему предупреждению и содействию в мобилизации национального и зарубежного общественного мнения на поддержку превентивных мер.

3.7 Но ресурсы ООН и других действующих лиц, выделяемые на все меры по предотвращению конфликтов, по-прежнему не идут ни в какое сравнение с ресурсами, затрачиваемыми межправительственными организациями и самими государствами на подготовку к войнам, ведение боевых действий, вмешательство с целью принуждения, гуманитарную помощь жертвам конфликтов и катастроф, восстановление после вмешательства и поддержание мира. Очень часто те, кто имеет средства на осуществление действий, предпочитают выжидать, иногда делая ставку на то, что ситуация каким-либо образом разрешится сама собой или сойдет на нет, не достигнув критической точки, или возникший конфликт окажется менее серьезным, чем предполагалось, или конфликт, если он все-таки вспыхнет, будет быстро подавлен. В результате, согласно докладу Комиссии Карнеги по предупреждению смертоносных конфликтов, международное сообщество потратило в 90-х годах примерно 200 млрд. долл. США на урегулирование конфликтов с помощью семи крупных интервенций (в Боснии и Герцеговине, Сомали, Руанде, Гаити, Персидском заливе, Камбодже и Сальвадоре), но могло бы сэкономить 130 млрд. долл. США при использовании более эффективного превентивного подхода.

3.8 Разрыв между словесной, с одной стороны, и финансовой и политической – с другой, поддержкой мер предотвращения по-прежнему сохраняется. Не последнее место среди этих проблем занимает помощь в целях развития. Хотя международное сообщество стало гораздо более опытным в использовании помощи в целях развития для содействия предотвращению конфликтов, в последние годы повсюду в мире отмечается заметное сокращение общего объема такой помощи. Необходимость выплачивать накопившиеся за годы "холодной войны" долги по-прежнему тяжким бременем лежит на испытывающей огромные трудности экономике многих развивающихся стран, сокращая и без того скудные ресурсы, увеличивая разрыв в доходах внутри общества и лишая многие страны возможности направить собственные ресурсы на предотвращение конфликтов. Проводимая многими наиболее богатыми индустриальными государствами недобросовестная политика в области торговли, ставящая другие страны в невыгодное положение или ограничивающая доступ к рынкам, наряду с несправедливыми условиями внешней торговли (соотношение экспортных и импортных цен), с которыми сталкиваются многие развивающиеся страны, никак не способствуют облегчению этого долгового бремени или расширению возможностей по удовлетворению нужд социального и экономического развития населения развивающихся стран.

3.9 Для эффективного предотвращения конфликтов и вызываемых ими людских страданий, о чем говорится в настоящем докладе, необходимы три важных условия. Во-первых, необходимо знать о неустойчивости ситуации и связанных с этим рисках (так называемое "раннее предупреждение"). Во-вторых, должно быть достигнуто понимание относительно имеющихся политических мер, способных изменить положение (так называемый "набор превентивных мер"). И в-третьих, как и всегда, должна быть готовность применить эти меры (вопрос наличия "политической воли"). В этой главе мы кратко остановимся на первых двух условиях, а третье условие обсудим в главе 8. Глубокий анализ способов предотвращения конфликтов не

являлся главной целью Комиссии. Этот вопрос уже достаточно подробно изучен. Но в контексте ответственности по защите совершенствование мер по предотвращению конфликтов на всех уровнях – концептуальном, стратегическом и оперативном – является важным и неотложным делом. Главной целью работы Комиссии являются стимулирование более серьезных и целенаправленных усилий по изучению коренных причин проблем, ставящих группы людей в опасное положение, а также более эффективное использование мер прямого предотвращения.

РАННЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

3.10 Степень серьезности проблемы отсутствия заблаговременно полученной информации о возможном конфликте, то есть раннего предупреждения, у правительств и межправительственных организаций в наши дни нередко преувеличивается. Чаще всего отсутствуют не базовые данные, а их анализ и перевод в политические рекомендации, а также желание что-либо сделать в связи с этим. Слишком часто – и последние данные о реагировании ООН на положение в Руанде в 1994 году подтверждают это – отсутствие раннего предупреждения скорее служит предлогом, а не объяснением, и проблема заключается в отсутствии не предупреждения, а в своевременных ответных действий.

3.11 Несмотря на все сказанное выше, существует необходимость выделять по официальным каналам больше ресурсов на организацию раннего предупреждения и анализа ситуации. Превентивные действия основываются на точном прогнозе и исходят из него, но слишком часто в превентивном анализе, если только он вообще проводится, не учитываются ключевые факторы, не замечаются ключевые предупредительные сигналы (и, следовательно, упускаются возможности предпринять упреждающие действия) или неправильно истолковывается проблема (что ведет к использованию неадекватных средств). Ряд очевидных проблем ослабляют аналитические возможности прогнозирования сопровождающихся применением насилия конфликтов: многочисленность переменных, связанных с коренными причинами конфликта и сложностью их взаимодействия, сопряженное с этим отсутствие надежных моделей прогнозирования конфликтов и извечная проблема получения точной информации, на которой основывались бы анализ и сами действия.

3.12 На сегодняшний день раннее предупреждение смертоносных конфликтов в основном носит случайный и неорганизованный характер. В него вовлечен широкий круг участников, включая посольства и разведывательные управления, силы ООН по поддержанию мира, НПО по оказанию помощи и в области развития, национальные и международные группы по защите прав человека, Международный комитет Красного Креста, религиозные группы, научные круги и СМИ. Качество информации отличается большим разнообразием, а координация между группами находится в зачаточном состоянии или вообще отсутствует. Специализированные учреждения ООН и НПО в области развития обладают преимуществом непосредственного присутствия в странах, но у них часто не хватает компетенции и людских ресурсов и, особенно, мандата на предоставление точной и надежной информации по раннему предупреждению.

3.13 Неудовлетворенность таким положением способствовала появлению нового вида НПО, предназначенных исключительно для целей раннего предупреждения конфликтов. Организации типа Международной группы по предотвращению кризисов проводят мониторинг и сообщают о тех районах мира, где, по всей видимости, назревает конфликт, и проявляют настойчивость, предупреждая правительства и СМИ, если считают, что срочно необходимы превентивные действия. Их работа дополняется возможностями по мониторингу и представлению информации международных и национальных организаций по правам человека, таких как "Международная амнистия", Организация по наблюдению за соблюдением прав человека и Международная федерация прав человека. Эти организации, ранее уделявшие основное внимание сообщению о случаях нарушения прав человека в отношении отдельных лиц и групп людей, сознательно пошли на расширение рамок своей работы с целью включения в нее раннего предупреждения о конфликтах, которые могут привести к массовому нарушению прав человека и даже геноциду. Впечатляющий рост на местах числа таких центров по правам человека в период после окончания

так числа таких центров по правам человека в период после окончания "холодной войны" привел к тому, что эта группа действующих лиц располагает возможностями создания все более мощной информационной сети и налаживания партнерства. Однако этим организациям нужно время, чтобы научиться тому, как лучше координировать свои действия, мобилизовывать свои ячейки в глобальном масштабе, работать со СМИ и побуждать правительства к действию.

3.14 Центральные учреждения ООН часто определяют как логичное место централизации деятельности в области раннего предупреждения. За последние два десятилетия были предприняты усилия по повышению потенциала этой всемирной организации в отношении сбора информации и ее анализа. Одним из главных факторов является специальный мандат, предоставленный Генеральному секретарю в соответствии со статьей 99 Устава ООН, "доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности". Иными словами, Секретариат обладает большими возможностями по предупреждению – либо во всеуслышание, либо осторожно – мирового сообщества о надвигающихся конфликтах. Но усилия по повышению потенциала ООН в области раннего предупреждения конфликтов пока не увенчались успехом, и имеющие такое важное значение возможности по сбору разведывательной информации и анализу в обозримом будущем будут по-прежнему в основном зависеть от источников, не относящихся к ООН.

3.15 *Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира* – один из многих документов, в котором содержится призыв к тому, чтобы роль такого центра по сбору и анализу информации играла ООН, и отмечается необходимость иметь потенциал для более эффективного сбора и оценки информации в Центральных учреждениях ООН, включая усовершенствованную систему раннего предупреждения конфликтов, которая смогла бы установить и оценить угрозу или степень риска возникновения конфликта или геноцида. В докладе также выдвигаются весьма детально разработанные предложения по созданию потенциала раннего предупреждения конфликтов в рамках Секретариата ООН. Комиссия полностью поддерживает эти предложения.

3.16 Усилия по созданию более эффективной системы раннего предупреждения конфликтов с привлечением уже существующих возможностей правительств – это идея, достойная воплощения в жизнь, но нужно проявить реализм в отношении того, какова степень готовности государств обнародовать информацию, которая, возможно, поставит под угрозу их собственную разведывательную сеть, а также в какой степени можно полагаться на такую информацию. Для расширения возможностей Генерального секретаря по предоставлению Совету Безопасности более своевременной и точной информации о регионах, где существуют предпосылки к конфликтам, следует создать специальное подразделение, которое сможет получать и анализировать секретные сведения, предоставляемые государствами-членами и другими источниками, и которое будет напрямую подотчетно Генеральному секретарю ООН. Это подразделение должно быть укомплектовано небольшим числом сотрудников, получивших специальную подготовку в области предотвращения конфликтов.

3.17 Не меньшее значение имеет более широкое привлечение региональных действующих лиц с хорошим знанием местных условий. Хотя возникающие конфликты, как правило, имеют ряд общих характеристик, каждый из них в определенном смысле уникален. Региональные действующие лица, как правило, находят-ся в лучшем положении с точки зрения понимания динамики развития событий на местах, хотя им также присущи недостатки, и прежде всего то, что они зачастую небеспристрастны в отношении исхода смертоносных конфликтов. Комиссия рекомендует выделять больше ресурсов на поддержку региональных и субрегиональных инициатив по предотвращению конфликтов, а также на наращивание потенциала по повышению эффективности региональных и субрегиональных организаций в операциях по поддержанию мира, установлению мира и по вмешательству.

УСИЛИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТА ПУТЕМ УСТРАНЕНИЯ КОРЕННЫХ ПРИЧИН

3.18 Именно Совет Безопасности – орган, наделенный главной ответственностью за поддержание международного мира и безопасности, – подчеркнул важность реагирования на коренные причины конфликта и необходимость осуществления долговременных эффективных превентивных стратегий. Эта задача имеет прочную основу в Уставе ООН, в статье 55 которого эксплицитно установлено, что разрешение международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем, международное сотрудничество в области культуры и образования и всеобщее уважение и соблюдение прав человека имеют существенно важное значение для "создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями". Таким образом, Устав ООН содержит основу для разработки всеобъемлющего и долгосрочного подхода к предотвращению конфликтов, базирующегося на расширенной концепции поддержания мира и безопасности.

3.19 Несмотря на отсутствие общего согласия в отношении точных причин смертоносных конфликтов, общепринято разграничивать лежащие в их основе, или "коренные" и ускоряющие их развязывание, или "непосредственные" причины вооруженных конфликтов. Растет и получает все более широкое признание то, что вооруженные конфликты нельзя понять без учета таких "коренных" причин, как бедность, политические репрессии и несправедливое распределение ресурсов. Как заявил Генеральный секретарь ООН в своем недавнем докладе, "каждый шаг на пути к уменьшению бедности и достижению экономического роста на широкой основе – это шаг на пути к предотвращению конфликта". Таким образом, превентивные стратегии должны работать на "защиту прав человека и прав меньшинств, а также создание таких политических механизмов, в которых были бы представлены все группы". Игнорирование этих основополагающих факторов равносильно принятию мер по устранению симптомов, а не причин смертоносных конфликтов.

3.20 Как и другие формы оказания помощи, меры по предотвращению конфликтов всегда имеют наибольший эффект, если базируются на детальном знании и понимании проблемы, а также на максимально возможном сотрудничестве между теми, кто оказывает помощь, и теми, кому она оказывается. При проведении анализа причин возникновения конфликта и применении превентивных мер важно, чтобы развитые страны осознавали культурные барьеры, которые могут препятствовать интерпретации информации, поступающей из других стран и регионов, и чтобы они преодолели в себе нежелание более тщательно изучить свою собственную политику на предмет наличия свидетельств ее негативного воздействия на развивающиеся страны.

3.21 Предотвращение конфликта путем устранения коренных причин имеет много аспектов. Оно может означать необходимость решения проблем, связанных с потребностями и недостатками в сфере *политики*, и это может включать создание демократических институтов и потенциала демократии; меры по разделению власти в соответствии с конституцией, по обеспечению альтернативности выбора при формировании властных структур и перераспределению полномочий; принятие мер по укреплению доверия между различными общинами и группами; поддержку свободы печати и верховенства права; содействие развитию гражданского общества и другие аналогичные инициативы, которые в широком плане входят в структуру обеспечения безопасности человека.

3.22 Предотвращение конфликта путем устранения коренных причин также может означать принятие мер по решению *экономических* проблем, связанных с низким уровнем развития экономики и отсутствием возможностей экономического роста. Это может потребовать оказания помощи и сотрудничества в целях развития для устранения неравенства в распределении ресурсов или возможностей; содействия экономическому росту и расширению возможностей; предоставления более благоприятных условий во внешней торговле и обеспечения более широкого доступа к внешним рынкам для экономики развивающихся стран; по-

ощрения необходимых экономических и структурных реформ; и оказания технической помощи в укреплении инструментов и институтов управления.

3.23 Предотвращение конфликта путем устранения коренных причин также может означать укрепление средств *правовой* защиты и юридических институтов. Это может потребовать поддержки усилий по укреплению правопорядка; защиты целостности и независимости судебных органов; поощрения честности и ответственности правоохранительных органов; усиления защиты уязвимых групп населения, особенно меньшинств; и оказания содействия местным учреждениям и организациям, занимающимся вопросами обеспечения прав человека.

3.24 Предотвращение конфликта путем устранения коренных причин также может означать переход на путь проведения необходимых реформ в секторе *военной* и других служб безопасности государства. Это может потребовать улучшения обучения и подготовки вооруженных сил; реинтеграции бывших комбатантов; укрепления механизмов гражданского контроля, включая контроль за расходованием бюджетных средств; поощрения усилий по обеспечению того, чтобы службы безопасности несли ответственность за свои действия и действовали в рамках закона; а также содействия строгому соблюдению режимов контроля над вооружениями, разоружения и нераспространения, включая контроль за передачей легкого вооружения и стрелкового оружия, и запрещение противопехотных мин.

УСИЛИЯ ПО ПРЯМОМУ ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТА

3.25 "Набор инструментов" прямого предотвращения конфликта имеет в основном такие же политические/дипломатические, экономические, правовые и военные "отделения", что и тот, который предназначен для предотвращения конфликта путем устранения коренных причин, но в него входят другие инструменты; в этом находит отражение тот факт, что на перелом ситуации имеется гораздо меньше времени. В каждом случае эти инструменты могут принимать форму прямого оказания помощи, позитивного стимулирования изменений или, в более трудных случаях, негативную форму угрозы "наказания". Но главное и общее предназначение всех этих действий и мер состоит в том, что они имеют целью – даже если данное государство неохотно идет на сотрудничество – сделать абсолютно ненужным применение прямых мер принуждения в отношении этого государства.

3.26 *Политические и дипломатические* меры прямого предотвращения могут включать непосредственное участие Генерального секретаря ООН, а также направление миссий по установлению фактов, групп друзей, визиты видных деятелей, проведение диалога и посредничество через миссии добрых услуг, обращения международной общественности и неофициальный "запасной" диалог, а также рабочие группы по решению конкретных проблем. Негативная часть шкалы политических и дипломатических мер прямого предотвращения может включать угрозу применения или применение политических санкций, дипломатическую изоляцию, приостановление членства в организации, ограничения на передвижение и имущество в отношении определенных лиц, "называть вещи своими именами и стыдить" и другие подобные меры.

3.27 *Экономические* меры прямого предотвращения также могут включать как позитивные, так и негативные формы воздействия. К позитивным формам могут относиться обещания обеспечить новое финансирование или инвестиции либо предоставить более благоприятные условия в торговле. Необходимо провести четкое разграничение между обычными программами помощи в целях развития и оказания гуманитарной помощи, с одной стороны, и теми программами, которые выполняются как превентивная или миростроительская акция в порядке реагирования на проблемы, могущие привести к возникновению или повторению насильственных конфликтов, – с другой стороны. Особо нужно заботиться об обеспечении того, чтобы такая помощь способствовала предотвращению возникновения или смягчению спорных вопросов, а не обостряла их. Усилия по прямому предотвращению с помощью экономических мер могут носить и принудительный характер, включая угрозы применения торговых и финансовых санкций, прекращение инвести-

ций, угрозы лишить поддержки МВФ или Всемирного банка и свертывание программ оказания безвозмездной помощи и других видов поддержки.

3.28 Может быть также применен ряд мер прямого предотвращения более *правового* характера. С одной стороны, эти меры могут включать предложения о посредничестве или арбитраже либо, возможно, судебном разбирательстве, хотя в делах, связанных с внутренними конфликтами, эти варианты могут не всегда быть доступными или приемлемыми для всех сторон. Размещение наблюдателей для контроля за осуществлением норм в области прав человека и содействия умиротворению в общинах или группах населения, чувствующих себя в опасности, – еще одна мера, которую полезно было бы рассмотреть.

3.29 Угроза применения или применение международных правовых санкций в последние годы стали важным новым оружием в международном арсенале превентивных средств. Во-первых, создание специальных трибуналов для рассмотрения военных преступлений, совершенных в ходе конкретных конфликтов (по бывшей Югославии, Руанде и самый последний – по Сьерра-Леоне), заставит потенциальных виновников в преступлениях против человечности серьезно задуматься о риске международного возмездия, которому они себя подвергают.

3.30 Во-вторых, учреждение Международного уголовного суда (когда 60 государств ратифицируют статут 1998 года) будет означать создание новой судебной инстанции по широкому диапазону установленных преступлений против человечности и военных преступлений, причем некоторые из них описаны в статуте более подробно, чем в существующих документах, например категории сексуального насилия, представляющие собой преступления против человечности, а некоторые являются новыми, например вербовка несовершеннолетних военнослужащих. Учреждение Международного уголовного суда следует также приветствовать как меру, позволяющую избежать обвинений в использовании двойных стандартов или "правосудия победителя", которые периодически высказываются в адрес специальных трибуналов, о которых только что говорилось.

3.31 Помимо этих уже существующих или планируемых международных судов Женевскими конвенциями и Дополнительными протоколами (а также Конвенцией против пыток) устанавливается универсальная юрисдикция в отношении перечисленных в них преступлений. Это означает, что каждое государство может привлечь к суду любое лицо, обвиняемое в таких преступлениях. Во всяком случае, универсальная юрисдикция существует, согласно международному обычному праву, в отношении геноцида и преступлений против человечности, и ряд стран приняли законы, чтобы наделить свои суды соответствующей юрисдикцией по рассмотрению дел такого рода. Хотя данные положения в прошлом, как правило, чаще нарушались, чем выполнялись, судебное преследование и осуждение в 2001 году бельгийским судом руандийских монахинь, обвиненных в соучастии в геноциде в Руанде, свидетельствуют о том, что универсальная юрисдикция, заложенная в этих документах, начинает восприниматься весьма серьезно. Другим важным юридическим событием стало решение палаты лордов Великобритании по делу об экстрадиции генерала Пиночета в 1998–1999 годах, которое сыграло важную роль в аннулировании государственного иммунитета правительственных лидеров в отношении преступлений против человечности, совершенных ими во время нахождения у власти.

3.32 Сфера действия мер прямого предотвращения *военного* характера более ограничена, но все-таки о ней важно упомянуть. К таким мерам можно отнести дальнюю разведку или в особенности согласованное превентивное развертывание войск, чему самым показательным и удачным примером на сегодня служит размещение в Македонии Сил ООН превентивного развертывания (ЮНПРЕДЕП). В крайних случаях меры прямого предотвращения могут включать угрозу применения силы.

3.33 В каждом случае переход от мер побуждения в целях предотвращения конфликта к более интрузивным и принудительным превентивным мерам, например угрозе экономических санкций или применению

военных мер, имеет большое значение, и его нельзя предпринимать без тщательного обдумывания. Такие действия могут привести к применению в очень широких масштабах политического и экономического, а в исключительных случаях – военного давления, и в связи с этим от внешних действующих лиц потребуются принятие политических обязательств на довольно высоком уровне. Использование угроз и других мер принуждения к тому же, скорее всего, приведет к более сильному политическому отпору со стороны государства, на которое нацелены эти меры, нежели меры предотвращения, основанные на позитивном стимулировании. Тем не менее усилия по прямому предотвращению, сопровождаемые жесткими угрозами, могут сыграть важную роль для исключения необходимости фактически прибегать к мерам принуждения, включая применение силы.

3.34 Одна из проблем всей стратегии предотвращения, которая все более выходит на передний план, состоит в том, что некоторые государства вообще неохотно соглашаются на поддержанные международным сообществом превентивные меры, даже наиболее мягкие и позитивные. Они опасаются, что любая "интернационализация" проблемы приведет к углублению "вмешательства" извне и его постепенному сползанию к интервенции. Есть два ответа на эти опасения. Первый заключается в том, что определяющие международную политику лица должны это учитывать: признавать, что многие превентивные меры по сути своей являются принудительными и интрузивными, открыто говорить об этом и проводить четкое различие между "кнутами" и "пряниками", всегда прежде всего заботясь о том, чтобы вырабатывались меры, которые не носят интрузивного характера и не ущемляют прерогатив государства. Но второй ответ должны дать сами государства: те из них, кто хочет сопротивляться усилиям по оказанию помощи извне, вполне могут, поступая таким образом, увеличить риск более сильного нажима внешних сил, применения более жестких мер принуждения и, как крайняя мера, военного вмешательства извне. Возможность вмешательства должна рассматриваться только после того, как меры предотвращения не дали результата, и наилучший способ избежать вмешательства – обеспечить, чтобы эти меры были успешными.

3.35 Другая трудность, которая может возникнуть в связи с поддержанием международным сообществом применения извне превентивных мер, заключается в том, что политические руководители, столкнувшиеся с мятежом или сепаратистским насилием внутри страны, зачастую будут испытывать беспокойство по поводу того, не придадут ли эти меры дополнительные силы или "легитимность" тем, по вине которых возникли эти проблемы. Эту обеспокоенность следует понять и должным образом учитывать, и всегда следует тщательно взвешивать опасность того, что предпринятые с благими намерениями усилия на деле могут ухудшить положение. В этом отношении также очень важно, чтобы те, кто намерен оказать помощь извне, полностью признавали и уважали суверенитет и территориальную целостность затронутых стран и ограничили свои усилия поиском решений в этих параметрах. В главе 5 при обсуждении последствий военного вмешательства мы еще раз подчеркиваем, что общая цель состоит не в изменении конституционного строя или подрыве суверенитета, а в их защите.

3.36 Эффективность мер предотвращения конфликтов зависит от самых разных действующих лиц, работающих вместе в стратегических целях. Государства, ООН и ее специализированные учреждения, международные финансовые учреждения, региональные организации, НПО, религиозные группы, деловые круги, СМИ, ученые, специалисты, работники просвещения, – у всех своя роль. Способность осуществлять превентивную дипломатию в конечном счете зависит от возможности международного сообщества координировать многосторонние инициативы и устанавливать логическое "разделение труда". Всякое упоминание о "координации", как правило, вызывает известное напряжение, и данный вопрос остается вечной проблемой. Существует огромное количество координационных комитетов и совещаний, но они не обязательно улучшают координацию. Очевидно, что государственные и негосударственные организации часто имеют разные интересы и задачи, и в зонах потенциальных катастрофических конфликтов, в которых внешние действующие лица имеют значительные интересы (и обычно между ними существует немало противоречий), координация превентивных действий может оказаться особенно трудной. Это предоставляет местным действующим лицам прекрасную возможность играть на разногласиях между внешними уча-

стниками. Когда такая реальность сочетается с необходимостью координировать действия и осуществлять разделение труда между организациями, проявлять гибкость в определении временной последовательности превентивных мер, надежды на выработку целостной стратегии трудно реализовать.

3.37 Для осуществления действий по прямому предотвращению важно иметь оперативную стратегию, подобную той, которую, среди прочих, предложила Комиссия Карнеги. Желательно, чтобы кто-либо из участников играл ведущую роль в руководстве мерами по предотвращению с участием нескольких сторон, с тем чтобы тем самым избежать возложения этой задачи на коллективный орган и вытекающей из этого стратегической несогласованности. Важно иметь возможность интегрировать проекты быстрой отдачи в целях развития в дипломатические инициативы. Было бы в высшей степени желательно иметь в распоряжении общий фонд неограниченных средств на цели развития для использования их по первому требованию третьей стороной – возможность, которой в настоящее время в рамках ООН нет, что давно уже является основным препятствием, мешающим посредникам "задобрить" стороны, участвующие в конфликте, и осуществить хотя бы самые элементарные меры по созданию доверия.

3.38 Исключительно важную роль в предотвращении конфликтов играют СМИ, в частности, предупреждающая лиц, определяющих политику, и общественное мнение, оказывающее на них влияние, о катастрофических последствиях, к которым так часто приводит бездействие. Предпочтение почти всегда будет отдано более живым и более наглядным материалам, но можно и необходимо сделать еще гораздо больше, для того чтобы выявить возникающие проблемы, объяснить связанную с ними опасность для людей и подтолкнуть определяющих политику лиц на необходимые действия.

3.39 Вопросы предотвращения конфликтов должны быть интегрированы в политику, планирование и программы на национальном, региональном и международном уровнях. Следует обратиться с просьбой к государствам-членам представлять Генеральному секретарю регулярные доклады и самые последние данные о возможностях, потенциальных и существующих методах, предназначенных для предотвращения конфликтов как на национальном уровне, так и в рамках вклада в глобальные усилия. Региональные и субрегиональные организации также должны привнести свой опыт в эти глобальные усилия и учитывать их в своих планах, с тем чтобы ООН стала средоточием лучших практических инструментов и стратегий. Эффективное предотвращение конфликтов требует, в частности, чтобы аспекты усилий в этой области, относящиеся к развитию, внешней политике, финансам и оборонному ведомству, были сведены воедино. И доноры, и получатели должны приступить к разработке структуры их подхода к предотвращению конфликтов таким образом, чтобы обеспечить взаимоувязку, непрерывность усилий и их реальное воздействие.

3.40 Комиссия твердо убеждена, что крайне важно вкладывать в предотвращение конфликтов больше ресурсов, больше энергии, больше компетентности и больше ответственности. Вновь и вновь приходится концентрировать внимание на необходимости более настойчивых и более эффективных усилий по предотвращению конфликтов, как это совсем недавно сделал Генеральный секретарь ООН в своем хорошо принятом и вызвавшем много дискуссий докладе Генеральной Ассамблеи и Совету Безопасности ООН, и все же до сих пор реальные обязательства по предотвращению конфликтов остаются незначительными. Переход от слов к делу означает большую готовность со стороны местных и национальных общин предпринять такие шаги, которые необходимы для избежания конфликта, а также большую готовность внешних действующих лиц обеспечить, чтобы их действия не стали причиной ухудшения той или иной ситуации. Это означает необходимость более активных усилий по предотвращению конфликта на субрегиональном и региональном уровнях и гораздо большую поддержку этих усилий на всех уровнях. Это означает строгое сосредоточение усилий в рамках системы ООН по обеспечению того, чтобы информация трансформировалась в конкретный и практический анализ. Это означает более четко выраженную общую решимость обеспечить, чтобы за ранним предупреждением последовало и безотлагательное действие.

3.41 Международному сообществу следует реально поощрять, поддерживать и вознаграждать за рациональное поведение в отношении предотвращения конфликта государства, которые еще непрочны, или находясь в состоянии выхода из конфликта, или расположены в районах, где имеются предпосылки к конфликтам. Всемирный банк и МВФ должны работать вместе с ООН и региональными или субрегиональными организациями для обеспечения того, чтобы в полном объеме оказывалась поддержка государствам, предпринимавшим согласованные усилия для решения вопросов управления, примирения и долгосрочной реабилитации и восстановления. Для консолидации этих усилий международное сообщество должно предложить в срочном порядке специальную, целенаправленную помощь. Используя ООН как координационный центр, можно было бы создать комплексную специальную группу, которая объединила бы ООН, бреттонвудские учреждения и соответствующие региональные, субрегиональные и национальные институты для разработки специальных стратегий, обеспечивающих быстрое признание таких усилий, и планирования комплекса мер по оказанию целенаправленной помощи, которые шли бы дальше традиционных видов безвозмездной помощи и были нацелены на решение более долгосрочных вопросов устойчивости, например развития торговли и привлечения инвестиций, а также организационного строительства.

3.42 Исходя из всей этой конкретики, то, что действительно необходимо мировому сообществу, – так это изменить свою установку с "культуры реагирования" на "культуру предотвращения". Создание такой культуры будет означать, как напоминает нам Генеральный секретарь ООН, "установление норм ответственности государств-членов и содействие утверждению методов предотвращения конфликтов на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях". Эту задачу давно надо было решить.

3.43 Без подлинной приверженности предотвращению конфликтов на всех уровнях, без придания новой энергии и нового импульса решению этой задачи мир будет по-прежнему оставаться свидетелем бессмысленного убийства наших собратьев и безрассудной траты драгоценных ресурсов на конфликты, вместо того чтобы направить их на социальное и экономическое развитие. Для всех нас пришло время взять на себя практическую ответственность за предотвращение бессмысленных людских потерь и быть готовыми действовать в целях предотвращения катастрофы, а не только для ликвидации ее последствий.

4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО РЕАГИРОВАНИЮ

4.1 "Ответственность по защите" предполагает прежде всего ответственность по реагированию в ситуациях, когда настоятельно необходимо защитить людей. Если с помощью превентивных мер не удалось урегулировать ситуацию или удерживать ее под контролем, а государство не способно или не желает исправить положение, могут потребоваться меры интервенционистского характера со стороны более широкого сообщества государств. Эти принудительные действия могут включать политические, экономические или судебные меры и, в исключительных случаях, – но только в исключительных случаях – они могут также включать военную акцию. Наиважнейший принцип в случае реагирования, так же как и в случае предотвращения, – до применения более жестких принудительных и интрузивных мер следует всегда рассматривать возможность применения мер менее интрузивного и менее принудительного характера.

4.2 Прежде чем планировать военное вмешательство, необходимо удостовериться, что оно отвечает жестким пороговым условиям. Для политических, экономических и судебных мер барьер может быть установлен ниже, но для военного вмешательства он должен быть высоким: для оправдания военной акции положение должно быть действительно тяжелым. Но пороговые, или "инициирующие", условия – это еще не конец дела. Существует ряд дополнительных принципов предосторожности, которые необходимо соблюдать для обеспечения того, чтобы вмешательство оставалось как оправданным в принципе, так и осуществимым и приемлемым на практике.

МЕРЫ ДО ПРИМЕНЕНИЯ ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ

4.3 Провал как мер по устранению коренных причин, так и мер прямого предотвращения конфликта с целью предупредить или локализовать гуманитарный кризис или конфликт не означает, что в обязательном порядке необходима военная акция. Там, где это только возможно, сначала следует изучить вопрос о принудительных мерах без военного вмешательства, включая, в частности, различные виды политических, экономических и военных санкций.

4.4 Санкции лишают государство возможности взаимодействовать с внешним миром, но отнюдь не мешают государству продолжать деятельность в пределах своих границ. Такие меры, тем не менее, направлены на то, чтобы побудить соответствующие власти предпринять или не предпринимать конкретное действие или действия. Военное вмешательство, с другой стороны, непосредственно затрагивает способность властей страны функционировать на своей собственной территории. Оно на деле вытесняет местную власть и имеет целью (по крайней мере, в краткосрочной перспективе) непосредственно решить конкретную проблему или устранить возникшую угрозу. По этим причинам и из-за опасностей, неизбежно сопровождающих любое применение смертоносной силы, перспектива принудительных военных акций всегда вызывала более глубокое и более серьезное беспокойство, чем политические, дипломатические или экономические санкции.

4.5 Хотя использование принудительных мер без применения военной силы обычно более предпочтительно, чем использование силы, такие невоенные меры могут оказаться тупым оружием, причем зачастую неизбирательного действия, и должны применяться крайне осмотрительно, чтобы не принести больше вреда, чем пользы, особенно для гражданского населения. В последние годы, в частности, все более дискредитируют себя всеобъемлющие экономические санкции, поскольку, как многие отмечали, лишения, которые испытывает гражданское население в результате таких санкций, оказываются в огромной степени несоизмеримыми с возможным воздействием санкций на поведение главных действующих лиц. В таких санкциях также, как правило, быстро образуются бреши, и со временем их действие все более ослабляется, и не в последнюю очередь из-за недостаточного контроля, как это наблюдается почти повсеместно. Санкции, нацеленные на правящие группировки и органы безопасности, ответственные за грубые наруше-

ния прав человека, становятся в последние годы все более серьезной альтернативой общим санкциям, и все большее внимание уделяется усилиям по повышению эффективности этих санкций. Обычное исключение из действия санкций продуктов питания и предметов медицинского назначения сейчас, как правило, признается Советом Безопасности и международным правом, хотя вопрос о предоставлении предметов медицинского назначения комбатантам иногда все еще вызывает споры.

4.6 Усилия по более эффективному нацеливанию санкций, чтобы уменьшить воздействие на ни в чем не повинных граждан и усилить давление на лиц, принимающих решения, сосредоточены в трех различных областях: военной, экономической и политической/дипломатической. Если хотят, чтобы принимаемые меры дали необходимый эффект, во всех трех областях должен быть установлен жесткий контроль за их осуществлением.

4.7 Санкции в военной области:

- ☐ Когда возникает конфликт или существует угроза его возникновения, важным инструментом Совета Безопасности и международного сообщества является эмбарго на поставки оружия. Такое эмбарго обычно распространяется на продажу средств ведения военных действий, а также запасных частей к ним.
- ☐ Прекращение военного сотрудничества и программ подготовки – еще одна распространенная (хотя и не менее строгая) мера, к которой прибегают – или угрожают прибегнуть – государства, чтобы добиться выполнения международных норм, хотя результаты могут быть разными.

4.8 Санкции в экономической области:

- ☐ Финансовые санкции могут быть нацелены на размещенные за рубежом активы страны, или повстанческого движения, или террористической организации, или на зарубежные активы конкретных лидеров. Если объектом воздействия являются физические лица, эти санкции все более расширяются, чтобы охватить также и членов семьи такого физического лица.
- ☐ Ограничения на образующую доход деятельность, такую как добыча нефти и алмазов, заготовка древесины, а также производство и сбыт наркотиков, все чаще рассматриваются как наиболее важные виды целенаправленных санкций, поскольку такую деятельность, как правило, легче выявить, чем те денежные средства, которые она приносит, и поскольку доходы от такой деятельности часто являются не только средством возникновения или продолжения конфликта, но и – во многих случаях – основным побудительным мотивом конфликта.
- ☐ Ограничения доступа к нефтепродуктам могут быть важным способом сокращения масштабов военных действий, хотя они, возможно, окажут также большое и даже пагубное воздействие на гражданское население и местную экономику.
- ☐ В ряде случаев использовались запреты на движение воздушного транспорта, и обычно это касалось запрещения международных рейсов до или из конкретного места назначения.

4.9 Санкции в политической и дипломатической областях:

- ☐ Ограничения на деятельность дипломатического представительства, включая высылку персонала, зачастую рассматривавшиеся в прошлом прежде всего как символическая мера и в основном связанные с борьбой за общественное мнение, также стали считаться все более важными и полезными мерами в усилиях по ограничению незаконных сделок, будь то продажа незаконных товаров, например нелегально до-

бытых алмазов и наркотиков, или закупка оружия и другого военного снаряжения, или движение денежных средств.

- ❑ Ограничения на поездки, не в последнюю очередь в крупные международные торговые центры, оказались в определенной степени полезными, когда касались конкретных лидеров или физических лиц и членов их семей.
- ❑ Еще один все чаще используемый инструмент – приостановка членства или исключение из международных или региональных организаций и не только утрата национального престижа, которая может последовать, но и прекращение технического сотрудничества или финансовой помощи, которые страны могут получить от таких организаций.
- ❑ Отказ принять страну в члены организации как следствие вышесказанного, что иногда давало должный эффект.

ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О ВМЕШАТЕЛЬСТВЕ

Только в крайних случаях

4.10 В крайних и исключительных случаях ответственность по реагированию может предусматривать необходимость прибегнуть к военной акции. Но что такое крайний случай? Где проходит та черта, за которой военное вмешательство *prima facie* оправдано?

4.11 Отправным пунктом здесь, как и везде, должен быть принцип невмешательства. Это та норма, любое отклонение от которой должно быть оправданным. Все члены Организации Объединенных Наций заинтересованы в поддержании порядка в суверенных, полагающихся на собственные силы, ответственных, но взаимозависимых государствах. В большинстве случаев этой заинтересованности в наибольшей мере отвечает то положение, когда все государства, и большие, и малые, воздерживаются от вторжения или вмешательства во внутренние дела других государств. Большая часть внутривнутриполитических или гражданских разногласий, даже конфликтов, в пределах государств не требует внешнего вмешательства в целях принуждения. Норма о невмешательстве не только защищает государства и правительства, она также защищает народы и культуры, давая возможность обществам сохранять религиозные, этнические и цивилизационные различия, которые им дороги.

4.12 Норма о невмешательстве в международных делах эквивалентна принципу клятвы Гиппократова – прежде всего "не навреди". Вмешательство во внутренние дела государств часто наносит вред. Оно может дестабилизировать порядок в государствах, одновременно обострив этнические или гражданские раздоры. Когда внутренние силы, стремящиеся выступить против государства, полагают, что могут получить поддержку извне, развязав кампанию насилия, внутренний порядок во всех государствах потенциально ставится под угрозу. Норма, запрещающая вмешательство во внутренние дела, побуждает государства самим решать свои внутренние проблемы и предотвращать их перерастание в угрозу международному миру и безопасности.

4.13 Все же бывают исключительные обстоятельства, когда именно заинтересованность всех государств в сохранении стабильного международного порядка требует от них реагирования, когда весь порядок внутри какого-либо государства разрушен или когда гражданский конфликт и его подавление принимают столь ожесточенный характер, что гражданам грозят массовые убийства, крупномасштабный геноцид или этническая чистка. При проведении консультаций Комиссия обнаружила, что даже в государствах, где была сильнейшая оппозиция посягательствам на суверенитет, в общем плане выражалось согласие с тем, что у нормы о невмешательстве должны быть ограниченные исключения в отношении некоторых чрезвычайных

ситуаций. В общих чертах это мнение заключалось в том, что такими исключительными обстоятельствами должны быть проявления насилия, которые столь глубоко "возмущают совесть человечества" или представляют столь очевидную и реальную угрозу международной безопасности, что требуют принудительного военного вмешательства.

4.14 Принимая во внимание это широкое согласие международной общественности в отношении необходимости в исключительных случаях, когда налицо угроза жизни людей, проведения принудительной военной акции с пересечением границы государства, задача состоит в определении с максимально возможной точностью того, что собой представляют эти исключительные обстоятельства, с тем чтобы максимально увеличить шансы достичь консенсуса в каждом конкретном случае. Каков именно этот порог насилия и жестокого обращения или других насильственных действий, который нужно переступить, прежде чем принудительное военное вмешательство с пересечением государственной границы можно будет считать оправданным? Существуют ли какие-либо другие критерии, которые желательно или обязательно нужно соблюсти перед принятием решения о вмешательстве?

Шесть критериев военного вмешательства

4.15 Возможно, не так трудно, как это кажется на первый взгляд, определить критерии военного вмешательства в целях защиты людей, в отношении которого можно было бы достичь согласия. Правда, в настоящее время количество различных перечней таких критериев почти равно числу выступлений в литературе и в политических дискуссиях по данной теме. Но разная длина этих перечней и разная терминология не должны затмевать реальность, состоящую в том, что можно обнаружить множество общих позиций, если сосредоточиться на коренных вопросах.

4.16 Хотя единого приемлемого для всех перечня не существует, по мнению Комиссии, все относящиеся к делу и связанные с принятием решений критерии могут быть в концентрированном виде представлены следующими шестью рубриками: *надлежащие полномочия, справедливое дело, благое намерение, последнее средство, соразмерность и вероятность успеха.*

4.17 Элемент *надлежащие полномочия* – кто может дать полномочия на военное вмешательство – является важнейшим и нуждается во всестороннем обсуждении (это будет сделано в главе 6). Содержание принципа *справедливое дело* – какова должна быть степень ущерба для оправдания военного вмешательства вопреки принципу невмешательства – другой вопрос, требующий обстоятельного обсуждения и являющийся темой следующего раздела настоящей главы. Остальные четыре критерия, каждый из которых добавляет различный элемент осмотрительности или предосторожности в формулу принятия решений, обсуждаются все вместе в последнем разделе настоящей главы.

СПРАВЕДЛИВОЕ ДЕЛО: ПОРОГОВЫЕ КРИТЕРИИ

4.18 В прошлом в обоснование призывов к вмешательству в целях защиты людей приводились доводы самого разного характера и выдвигались самые разнообразные причины в обстоятельствах и условиях самого разного рода, и вмешательство рассматривалось именно как мера реагирования на эти обстоятельства и условия; множество различных критериев вмешательства предлагалось и во время наших консультаций. Точка зрения Комиссии заключается в том, что исключения из принципа невмешательства должны быть ограниченными. Военное вмешательство в целях защиты людей должно рассматриваться как исключительная и чрезвычайная мера, и ее оправдывает только то, что уже нанесен или с максимальной степенью вероятности неизбежно может быть нанесен серьезный и непоправимый вред людям.

4.19 По мнению Комиссии, военное вмешательство в целях защиты людей оправданно при наличии обстоятельств, которые в широком плане можно объединить в две группы, а именно для того, чтобы остановить или предотвратить:

- ❑ *крупномасштабные человеческие жертвы, фактические или в высшей степени вероятные, связанные или не связанные с геноцидом, как результат либо преднамеренных действий государства, либо его бездействия или неспособности действовать, либо паралича государственной власти; или*
- ❑ *крупномасштабные "этнические чистки", фактические или в высшей степени вероятные, осуществляемые путем убийства людей, насильственного вытеснения с обычных мест проживания, актов террора или изнасилования.*

Если одно или оба эти условия присутствуют, то нам представляется, что компонент критерия "справедливое дело" решения о вмешательстве наличествует в полном объеме.

4.20 Важно также выяснить, что включают эти два условия и что они исключают. По мнению Комиссии, эти условия, по-видимому, обычно будут *включать* следующие возмущающие совесть человечества ситуации такого рода, как:

- ❑ действия, охватываемые Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года, которые представляют собой угрозу человеческим жизням или фактически влекут за собой крупномасштабные человеческие жертвы;
- ❑ в высшей степени вероятные или фактические крупномасштабные человеческие жертвы, являющиеся результатом направленных или не направленных на геноцид действий, связанные или не связанные с действиями государства;
- ❑ различные формы проявления "этнических чисток", включая систематические убийства членов какой-либо конкретной группы, чтобы сократить или ликвидировать их присутствие на конкретной территории; систематическое физическое устранение членов какой-либо конкретной группы из какого-либо конкретного района; акты террора, чтобы заставить людей спасаться бегством; и систематическое изнасилование женщин какой-либо конкретной группы в политических целях (либо как еще одна форма терроризма, либо как средство изменения этнического состава этой группы);
- ❑ преступления против человечности и нарушение законов и обычаев ведения войны, как это определено в Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах, а также в других документах, приводящие к крупномасштабным убийствам людей или этническим чисткам;
- ❑ ситуации, связанные с крахом государства и приводящие к массовому голоду населения и/или к гражданской войне; и
- ❑ крупные природные или экологические катастрофы, с которыми затронутое ими государство либо не желает, либо неспособно справиться или обратиться за помощью, что может привести или фактически приводит к значительным человеческим жертвам.

4.21 В обеих группах условий, которые нами определены в широком плане (человеческие жертвы и этнические чистки), рассматриваемое действие мы охарактеризовали как "крупномасштабное", и это может служить оправданием для военного вмешательства. Мы не пытаемся количественно оценить понятие "крупномасштабный": в некоторых сомнительных случаях мнения могут разделиться (например, когда несколько мелких инцидентов в совокупности могут быть приравнены к крупномасштабным зверствам), но в

большинстве своем на практике эти случаи не вызывают серьезных разногласий. Однако мы четко заявляем о том, что военная акция может быть правомерной в качестве упреждающего действия в ответ на явное свидетельство вероятных крупномасштабных убийств. Без такой возможности предпринять упреждающее действие международное сообщество будет поставлено в морально несостоятельное положение, когда ему требуется подождать, пока начнется геноцид, прежде чем оно сможет предпринять действия по его прекращению.

4.22 Мы не пытаемся с помощью установленных нами принципов провести различие между ситуациями, когда убийства или этнические чистки вызваны действием (или преднамеренным бездействием) государства, и теми ситуациями, когда соответствующее государство оказалось неспособным выполнять свои функции или потерпело крах. В ситуации, когда государство потерпело крах или утратило дееспособность и нет правительства, которое могло бы на деле выполнять суверенную обязанность по защите своего народа, может показаться, что принцип невмешательства частично потерял свою силу. Но если речь идет о проблеме "справедливое дело", когда требуется определить, достаточно ли тяжки обстоятельства, чтобы служить оправданием вмешательству, то с моральной точки зрения не имеет большого значения, кто ставит народ в опасное положение – государственные или негосударственные действующие лица.

4.23 Опять-таки в этих принципах в том виде, как мы их определили, не проводится различие между насилием, которое происходит только лишь в пределах государственных границ и не оказывает непосредственного воздействия на соседние страны, с одной стороны, и, с другой стороны, насилием, которое вызывает более широкие последствия. Таким образом мы хотели выразить нашу уверенность в том, что в крайних, возмущающих совесть человечества случаях, аналогичных тем, которые мы рассматриваем, можно установить наличие угрозы международному миру и безопасности, о чем говорится в главе VII Устава ООН и что является предварительным условием для санкции Совета Безопасности на военное вмешательство. Практика Совета Безопасности в 90-е годы свидетельствует о том, что Совет уже готов санкционировать развертывание вооруженных сил для принудительных действий в тех случаях, когда кризис фактически не выходит за пределы границ конкретного государства.

4.24 Несмотря на то что рамки условий нашего принципа "справедливое дело" достаточно широки, Комиссия также разъясняет, что они исключают отдельные ситуации, которые, как время от времени утверждается, оправдывают принудительное использование вооруженных сил в целях защиты людей.

4.25 Во-первых, Комиссия противилась любому искушению определить в качестве основания для военного вмешательства нарушения прав человека, не связанные напрямую с массовыми убийствами или этническими чистками, например систематическую расовую дискриминацию, или систематические аресты, или другие репрессии в отношении политических оппонентов. Это – случаи, когда в высшей степени оправдано применение политических, экономических или военных санкций, но, по мнению Комиссии, они не могут быть надлежащим основанием применения военной акции как средства защиты людей.

4.26 Во-вторых, Комиссия заняла аналогичную позицию в отношении случаев, когда население, четко выразившее свое желание установить демократический режим, лишают его демократических прав путем военного переворота. Свержение демократического правительства – это серьезное обстоятельство, требующее согласованных международных действий, таких как санкции и приостановка или отзыв кредитов, приостановка или лишение членства в международной организации и отказ в международном признании; могут быть и более важные факторы, связанные с региональной безопасностью, в силу которых Совет Безопасности готов санкционировать военное вмешательство (включая вмешательство региональной организации) на традиционном основании "необходимость обеспечения международного мира и безопасности". Также могут возникнуть ситуации, когда свергнутое правительство прямо запросит военной поддержки и она однозначно может быть оказана в рамках положений о самообороне, закрепленных в статье 51 Устава ООН. Но, по мнению Комиссии, военное вмешательство в целях защиты людей, где бы оно ни осуществлялось, должно быть ограниченным – как в данном конкретном случае, так

и в других – только такими ситуациями, когда существует угроза или реально имеют место крупномасштабные человеческие жертвы или этнические чистки.

4.27 В-третьих, в отношении применения государством военной силы для спасения своих граждан на иностранной территории, которое, как иногда утверждают, служит еще одним основанием для оправдания "гуманитарной интервенции", мы полагаем, что это опять-таки вопрос, надлежащим образом охватываемый действующим международным правом, и в частности статьей 51 Устава ООН. То же относится и к использованию военной силы в ответ на террористическое нападение на территорию и граждан какого-либо государства: в той мере, в какой была бы оправдана военная акция, применение силы было бы подкреплено в совокупности положениями статьи 51 и общими положениями главы VII, как ныне разъяснил Совет Безопасности ООН в своих резолюциях, принятых после событий 11 сентября 2001 года.

Вопрос доказывания

4.28 Даже если будет достигнут консенсус в отношении тех ситуаций, когда оправданно военное вмешательство, в каждом случае необходимо определить, отвечают ли происходящие события установленным критериям – наличие или угроза крупномасштабных человеческих жертв или этнических чисток. Во многих случаях будут представляться противоречащие друг другу "факты" и версии событий, часто со специальной целью направить международное общественное мнение в определенное русло или ввести его в заблуждение. Получение беспристрастной и точной информации – дело трудное, но чрезвычайно важное.

4.29 Идеальным было бы получить доклад о серьезности положения и неспособности или нежелании данного конкретного государства его исправить, подготовленный пользующимся всеобщим уважением и беспристрастным неправительственным источником. Очевидный кандидат на эту роль – Международный комитет Красного Креста, который в ходе консультаций нам часто упоминали, но по понятным причинам, связанным с необходимостью оставаться – притом так, чтобы это было очевидно для всех, – абсолютно удаленным от принятия политических решений и иметь возможность работать в любом месте, МККК ни в коем случае не желает брать на себя какую-либо роль такого рода.

4.30 Трудно себе представить, что возможно какое-либо организационное решение проблемы доказывания, то есть создание органа, который представлял бы такие доказательства, которые отвечали бы критерию "справедливое дело" в каждом случае, не вызывая каких-либо разногласий или сомнений. Но существуют иные способы получения достоверной информации и оценок, а доказательство будет говорить само за себя. Подготовленные в обычном порядке органами и учреждениями ООН или для них доклады о работе, например Верховных комиссаров по правам человека и по делам беженцев, играют важнейшую роль, как и оценки, сделанные для собственных нужд другими заслуживающими доверия международными учреждениями и неправительственными организациями, а иногда – СМИ.

4.31 Кроме того, когда ставится под сомнение наличие условий, которые могли бы оправдывать вмешательство в целях защиты людей, и если позволяет время, Совет Безопасности или Генеральный секретарь ООН могли бы направить независимую специальную миссию по установлению фактов с целью получить точную информацию и достоверную оценку конкретной ситуации. Комиссия считает, что было бы особенно полезным, если бы Генеральный секретарь обращался за советом к компетентным объективным свидетелям и другим хорошо осведомленным о рассматриваемой ситуации лицам. Генеральный секретарь ООН имеет огромные, но в прошлом во многом недоиспользованные полномочия в соответствии со статьей 99 Устава ООН "доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности". Это – полномочие, использование которого могло бы в современных условиях оказать исключительно большое воздействие.

ДРУГИЕ КРИТЕРИИ ПРЕДОСТОРОЖНОСТИ

4.32 Чтобы решение о военном вмешательстве было (и считалось) оправданным, имеются еще четыре существенных условия, которые должны наличествовать с самого начала: "благое намерение", "последнее средство", "соразмерность" и "вероятность успеха". Если эти условия и пороговый принцип "справедливое дело", взятые в совокупности, будут учитываться при выработке политических решений как Советом Безопасности, так и государствами – членами ООН, то, по мнению Комиссии, их использование строго ограничит применение принуждающей военной силы для защиты людей. Наша цель состоит не в том, чтобы узаконить агрессию с помощью красивых слов или предоставить сильным государствам новые обоснования вызывающих подозрения стратегических замыслов, а в том, чтобы укрепить порядок в государствах путем предоставления четких руководящих принципов, которыми руководствовались бы при осуществлении согласованных международных действий в тех исключительных обстоятельствах, когда насилие, творимое внутри какого-либо государства, представляет угрозу для всех народов.

Благое намерение

4.33 Первоочередной целью вмешательства должно быть прекращение или предотвращение страданий людей. Любое использование военной силы, изначально нацеленной, например, на изменение границ или содействие притязаниям какой-либо конкретной группы комбатантов на самоопределение, не может быть оправдано. Свержение режимов, как таковое, не является законной целью, хотя лишение этого режима возможности причинять вред своему народу может стать существенной частью выполнения мандата по защите, а средства, необходимые для достижения этого, будут меняться в зависимости от конкретного случая. Оккупацию территории нельзя исключать, но она не должна стать самоцелью, и с самого начала должно быть принято четкое обязательство по окончании военных действий вернуть территорию ее суверенному владельцу или, если это невозможно, управлять ею на временной основе под эгидой ООН.

4.34 Одно из условий содействия обеспечению соблюдения критерия "благое намерение" заключается в том, чтобы военное вмешательство всегда осуществлялось на коллективной или многосторонней, а не на односторонней основе. Другое условие – выяснить, поддерживается ли в действительности вмешательство населением (и до какой степени), во благо которого предполагается осуществить такое вмешательство. Третье условие – выяснить, учтено ли (и в какой степени) мнение других стран региона и поддерживают ли они вмешательство. Иногда в дискуссиях эти соображения определяются как самостоятельные критерии, но Комиссия считает, что их следует рассматривать в качестве составляющих более широкого элемента – "благое намерение".

4.35 Не всегда "гуманитарный" мотив может быть *единственным* побудительным моментом, движущим вмешивающимся государством или государствами, даже в рамках вмешательства, санкционированного Советом Безопасности ООН. Полное бескорыстие, отсутствие каких-либо узких своекорыстных интересов вообще было бы идеальным вариантом, но это, по всей видимости, не всегда реально: жизнь подтверждает, что международные отношения, как и все другое, определяются разными мотивами. Кроме того, бюджетные расходы и риск, которому подвергается персонал, участвующий в военной акции, могут сделать политически обязательным для участвующего во вмешательстве государства претендовать на удовлетворение, в определенной степени, собственных интересов в осуществляемом вмешательстве, каким бы альтруистическим ни был основной побудительный мотив. Помимо экономических или стратегических интересов собственная заинтересованность какого-либо государства, к примеру, могла бы принять понятную форму беспокойства о предотвращении потоков беженцев или образования безопасного убежища для производителей наркотиков или террористов, обосновавшихся по соседству.

4.36 Для тех групп местного населения, которые фактически могут потребовать от своих правительств, когда дело дойдет до вмешательства в целях защиты людей, чтобы эти мотивы *не* были альтруистическими

или носили характер, как мы это называли, "благого намерения" и чтобы они отвечали только национальным интересам их собственной страны, наилучшим и самым кратким ответом было бы следующее: в наши дни быть добросовестным членом международного сообщества и *есть* вопрос национального интереса страны. В мире, столь тесном и взаимозависимом, каковым он сейчас является, с кризисами в "отдаленных странах, о которых мы мало что знаем", способными, как это происходит сейчас, создавать серьезные проблемы в других странах (потоки беженцев, пандемия заболеваний, терроризм, незаконный оборот наркотиков, организованная преступность и т. п.), можно с полным основанием утверждать, что в интересах каждой страны вносить вклад в совместное решение таких проблем, даже без учета какого-либо гуманитарного императива. Это – тема, к которой мы вернемся в заключительной части нашего доклада.

Последнее средство

4.37 Необходимо испробовать любой дипломатический и невоенный путь предотвращения или мирного урегулирования гуманитарного кризиса. Ответственность по реагированию (с принудительным военным вмешательством) может быть оправдана только в том случае, если в полном объеме использована ответственность по предотвращению. Это не обязательно должно означать, что каждый вариант должен быть в буквальном смысле испробован, но не привел к успеху: часто просто не хватит времени, чтобы исчерпать все варианты. Но это действительно означает, что должны быть разумные основания полагать, с учетом всех обстоятельств, что если бы данная мера и была принята, она не привела бы к ожидаемому успеху.

4.38 Если рассматриваемый кризис связан с конфликтом между государством и мятежным меньшинством населения, необходимо склонить стороны к мирным переговорам. Прекращение огня с последующим развертыванием, при необходимости, международных сил по поддержанию мира и наблюдателей всегда будет наилучшим вариантом, если он возможен, по сравнению с принудительной военной акцией. Долговременное урегулирование конфликта или сепаратистских тенденций, проявляемых этническим меньшинством внутри государства, часто становится своего рода деволюционным компромиссом, гарантирующим меньшинству языковую, политическую и культурную автономию, одновременно сохраняя целостность указанного государства. Только в случае, если добросовестные попытки найти такие компромиссы под наблюдением или при посредничестве со стороны международного сообщества потерпели неудачу из-за непримиримости одной или обеих сторон и если угрожает или уже совершается крупномасштабное насилие, следует рассматривать вопрос о военном вмешательстве извне.

Соразмерность

4.39 Масштаб, продолжительность и интенсивность планируемого военного вмешательства должны быть минимально необходимыми для обеспечения достижения поставленной гуманитарной цели. Средства должны быть соразмерны целям и соответствовать масштабу первоначального действия, требующего реагирования. Воздействие на политическую систему страны – объекта вмешательства должно быть ограничено опять-таки тем, что абсолютно необходимо для достижения целей вмешательства. Хотя в каждом конкретном случае можно спорить в отношении того, к каким конкретно последствиям приведут на практике эти ограничения, применяемые принципы достаточно очевидны.

4.40 Должно быть совершенно очевидно, что в таких ситуациях следует строго выполнять все нормы международного гуманитарного права. Более того, поскольку военное вмешательство принимает форму военной акции, сосредоточенной и направленной на достижение значительно более ограниченной цели, чем полномасштабные военные действия, можно обосновать возможность применения в таких случаях даже более строгих норм.

Вероятность успеха

4.41 Военная акция может быть оправдана только в том случае, если существует обоснованный шанс достичь успеха, то есть прекращения или предотвращения жестокостей или страданий, которые прежде всего и стали причиной вмешательства извне. Военное вмешательство не будет оправданным, если фактически не удастся защитить население или последствия вмешательства, совершенно очевидно, ухудшат ситуацию по сравнению с тем, если бы никаких действий не предпринималось вообще. В частности, военное вмешательство с ограниченными целями защиты людей не может быть оправданным, если в ходе операции оно вызовет еще более крупный конфликт. Это будет тот случай, когда некоторых людей просто нельзя спасти, кроме как заплатив за это непомерную цену, – возможно, такой ценой станет более крупный региональный "пожар" с вовлечением мощных в военном отношении держав. В таких случаях, какой бы мучительной ни была реальность, принудительная военная акция не может быть оправданной.

4.42 Из чисто утилитарных соображений применение данного принципа предосторожности, вероятно, исключит военную акцию против любого из пяти постоянных членов Совета Безопасности, даже если бы наличествовали все остальные условия для проведения акции вмешательства, описанные в этом докладе. Трудно себе представить ситуацию, когда удалось бы избежать крупного конфликта или добиться успеха в достижении первоначальных целей, если бы такая акция была направлена против любого из них. То же относится и к другим крупным державам, не являющимся постоянными членами Совета Безопасности. Это вновь поднимает вопрос о двойных стандартах, но позиция Комиссии в этом случае, как и всегда, проста: осознание того, что вмешательство, возможно, нельзя будет осуществлять в каждом случае, когда оно оправдано, не может служить основанием для того, что его вообще не следует предпринимать.

4.43 В отношении крупных держав все же существуют другие формы давления, которые можно применить, как это произошло, к примеру, в случае с Индонезией и Восточным Тимором. И другие формы коллективных действий, включая санкции, могли бы и должны рассматриваться в таких случаях как часть ответственности по защите.

5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПОСЛЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Миростроительство

5.1 Ответственность по защите предусматривает ответственность не только по предотвращению и реагированию, но и по доведению акции до конца и восстановлению. Это означает, что, если предпринимается акция военного вмешательства (из-за отказа или неспособности государства, используя свои потенциал и полномочия, осуществить "ответственность по защите"), должно быть реальное обязательство помочь в построении прочного мира и содействовать благому управлению и устойчивому развитию. В сотрудничестве с местными властями международные представители должны восстановить общественную безопасность и порядок, поставив перед собой цель постепенной передачи им полномочий и ответственности по восстановлению.

5.2 Обеспечение устойчивого восстановления и реабилитации потребует затрат достаточных средств и ресурсов, а также тесного взаимодействия с местным населением и может предусматривать пребывание в стране в течение некоторого времени после того, как будут достигнуты первоначальные цели вмешательства. В прошлом слишком часто ответственность по восстановлению признавалась недостаточно, уход вмешавшейся стороны осуществлялся неумело, обязательства помочь в восстановлении были неадекватны, и в конце концов страны обнаруживали, что все еще борются с теми же коренными проблемами, которые и привели к акции вмешательства.

5.3 Если планируется военное вмешательство, первостепенное значение имеет также выработка стратегии действий после вмешательства. Военное вмешательство – один из инструментов более широкого спектра мер с целью предупредить возникновение, усиление, распространение, продолжение и возобновление конфликтов и гуманитарных катастроф. Целью такой стратегии должна быть помощь в обеспечении того, чтобы условия, вызвавшие военное вмешательство, не повторялись или вообще не появлялись вновь.

5.4 Наиболее успешные процессы примирения не обязательно происходят за столом, где ведется диалог на высоком политическом уровне, или принимают форму процессов, напоминающих судебные разбирательства (хотя мы прекрасно понимаем позитивную роль, которую могут сыграть в определенных постконфликтных условиях комиссии по установлению истины и примирению). Истинное примирение лучше всего достигается благодаря усилиям по восстановлению, предпринимаемым снизу, когда бывшие вооруженные противники объединяются для восстановления своей общины или создания нормальных условий жизни и труда в новых местах поселения. Истинное и длительное примирение приходит благодаря непрерывным каждодневным усилиям по воссозданию инфраструктуры, восстановлению жилья, посадке растений и уборке урожая и сотрудничеству в иной производственной деятельности. Поддержка усилий по примирению извне должна учитывать необходимость поощрения такого сотрудничества и быть динамически связанной с совместными усилиями в целях развития, предпринимаемыми бывшими противниками.

5.5 В 1998 году Генеральный секретарь ООН очень четко описал характер и дал обоснование процессу постконфликтного миростроительства в своем докладе *Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке*:

"Под постконфликтным миростроительством я имею в виду меры, принимаемые в конце конфликта в целях укрепления мира и предотвращения рецидивов вооруженной конфронтации. Опыт показывает, что для укрепления мира после прекращения конфликта требуются не просто дипломатические или военные меры, а комплексные миротворческие усилия, направленные на урегулирова-

ние различных факторов, ставших или способных стать причиной конфликта. Миростроительство может предусматривать создание или укрепление национальных организаций, наблюдение за выборами, содействие уважению прав человека, организацию программ по возвращению к жизни в обществе и восстановлению и созданию условий для возобновления развития. Миростроительство не заменяет текущей деятельности по оказанию гуманитарной помощи и обеспечению развития в странах, выходящих из кризиса. Оно скорее преследует цель наращивания, дополнения или переориентации такой деятельности таким образом, чтобы обеспечить снижение опасности возобновления конфликта и содействие созданию условий, наиболее благоприятствующих примирению, восстановлению и экономическому подъему".

5.6 Далее в докладе Генерального секретаря более подробно описывается то, что необходимо предпринимать после конфликта или, в нашем случае, после вмешательства:

"Общества, образовавшиеся по завершении конфликта, имеют особые потребности. Во избежание рецидивов конфликта при формировании прочного фундамента развития необходимо уделять особое внимание таким важнейшим приоритетам, как поощрение примирения и проявление уважения прав человека; содействие политическому плюрализму и пропаганда национального единства; обеспечение безопасного, беспрепятственного и скорейшего возвращения и переселения беженцев и перемещенных лиц; обеспечение возвращения бывших комбатантов и прочих лиц к продуктивному участию в жизни общества; пресечение доступа к стрелковому оружию; мобилизация национальных и международных ресурсов на реконструкцию и экономический подъем. Каждый приоритет связан со всеми другими, и для обеспечения успеха потребуются согласованные и скоординированные усилия на всех направлениях".

Мысль понятна. Альтернативы четкой и эффективной стратегии после вмешательства не существует.

5.7 Далее кратко рассматриваются некоторые основные вопросы, стоящие перед определяющими политику лицами, которые реализуют ответственность по восстановлению в трех самых решающих и требующих немедленных действий областях: безопасности, правосудия и экономического развития. В главе 7, где рассматриваются оперативные проблемы, мы еще раз обратимся к целому ряду этих вопросов в свете присутствия вооруженных сил на территории, где происходит процесс восстановления, в обстановке после вмешательства.

Безопасность

5.8 Одной из важнейших функций сил вмешательства является обеспечение общей безопасности и защиты для всех членов какой-либо группы людей, невзирая на этническое происхождение или отношение к ранее существовавшему источнику власти на территории страны. В постконфликтных ситуациях нередко происходят убийства из мести, даже "этнические чистки наоборот", когда группы, повергавшиеся преследованиям, нападают на группы, связанные с их бывшими притеснителями. Важно, чтобы в планах операций после вмешательства еще до ввода войск учитывалась эта возможность и предусматривалось эффективное обеспечение безопасности всех групп населения, невзирая на происхождение, как только осуществлен ввод войск. На этапе после вмешательства не может быть такого понятия, как "виновное меньшинство". Каждый человек имеет право на общую защиту своей жизни и имущества.

5.9 Одними из наиболее трудных и важных вопросов, с которыми постоянно приходится сталкиваться на этапе после вмешательства, являются *разоружение, демобилизация и реинтеграция* местных сил безопасности. Реинтеграция обычно занимает больше всего времени, но пока она не будет успешно завершена, весь процесс нельзя считать успешным. Этот элемент также необходим для возврата страны к законности и порядку, поскольку демобилизованный солдат, если он не будет должным образом реинтегрирован в общество и не будет иметь гарантированного дохода, может примкнуть к вооруженным преступным группам.

ровкам или вооруженной политической оппозиции. Успешное разоружение персонала вооруженных сил и сил безопасности, а также другие усилия по обеспечению сбора стрелкового оружия и перекрытию каналов поступления нового оружия будут важными элементами этого процесса.

5.10 Другим элементом этой же проблемы является воссоздание национальных вооруженных сил и полиции, которые включали бы, насколько это возможно, элементы ранее враждовавших вооруженных группировок или вооруженных сил. Этот процесс будет жизненно важен для национального примирения и защиты восстановленного государства, когда силы вмешательства покинут страну. Однако слишком уж часто в прошлом (в Камбодже и других местах) оказывалось, что этот процесс был слишком длительным для осуществивших вмешательство сил, а для международных доноров, желающих избежать последующих обвинений в перевооружении бывших врагов, – слишком дорогостоящим и чувствительным.

5.11 Постоянно во всем мире слышны жалобы со стороны военных на то, что при осуществлении вмешательства и в постконфликтном урегулировании им слишком часто приходится выполнять функции, которым их не обучали и которые более присущи полиции. На это можно ответить просто: гражданская полиция реально способна действовать лишь в странах, где функционируют правовые и судебные системы. Хотя участие некоторого контингента полицейских в любой военной операции может быть необходимым с самого начала акции, в том числе в целях обучения местной полиции, существующей практике развертывания главным образом вооруженных сил в начале операции, а с улучшением обстановки и восстановлением правительственных учреждений – постепенного наращивания присутствия гражданской полиции, вероятно, практически нет альтернативы.

5.12 Как политический, так и военный персонал определяют *стратегию ухода* (не то же самое, что "график вывода") интервенционистских войск как существенную часть планирования перед вмешательством. Справедлив аргумент, что без такой стратегии серьезному риску подвергается само осуществление военного вмешательства, поскольку не спланированный, а тем более внезапный уход может иметь катастрофические или, в лучшем случае, вызывающие тревогу последствия для страны, а также способствовать дискредитации даже позитивных аспектов самого вмешательства.

Правосудие и примирение

5.13 Нередки случаи, когда у страны, где осуществляется военное вмешательство, вообще не было некоррупционной или надлежащим образом функционирующей *судебной системы*, включая как суды, так и полицию, или такая система могла прийти в упадок или исчезнуть с началом развала государства. Все в большей степени, и в особенности со времени работы Временного органа ООН в Камбодже (ЮНТАК) в начале 90-х годов, в кругах ООН и других организациях осознавалась важность создания переходных механизмов для отправления правосудия во время операции и восстановления судебной системы как можно скорее после нее. Дело обстоит следующим образом: коль скоро силы вмешательства имеют мандат на защиту прав человека от дальнейших нарушений, а функционирующей системы привлечения нарушителей к суду нет, то не только мандат сил вмешательства не будет выполняться в этой части, но и вся операция, вероятно, получит меньшее доверие как на местном, так и на международном уровне.

5.14 Ряд неправительственных организаций разработали "пакеты правосудия", которые можно адаптировать к конкретным условиям широкого круга операций, и их следует рассматривать как неотъемлемую часть любой стратегии миростроительства после вмешательства до воссоздания местных институтов. Эти меры должны включать стандартный типовой уголовный кодекс, который можно было бы применять в любой ситуации, когда нет надлежащего органа правопорядка, и использовать непосредственно после начала вмешательства для обеспечения защиты групп меньшинств и предоставления силам вмешательства возможности задерживать лиц, совершающих преступления.

5.15 Аналогичная проблема связана с возвращением беженцев и *юридическими правами вернувшихся на родину лиц*, представляющих этническое или другое меньшинство. Неодинаковое обращение при предоставлении основных услуг, помощи в репатриации и устройстве на работу и законы о собственности часто предназначены для того, чтобы дать ясно понять возвращающимся на родину, что их возвращение нежелательно. Дискриминация в предоставлении помощи по реконструкции была серьезной проблемой, к примеру, в Хорватии, где она получила законодательное закрепление. Во многих случаях повсюду в мире попытки возвращающихся на родину лиц обратиться в суд для выселения временных (часто тоже беженцев) жильцов из их домов и вернуть законную собственность заканчивались скорее крушением надежд, чем восстановлением в правах. Законы либо неадекватно обеспечивают защиту прав собственности, либо были составлены так, чтобы отпугнуть тех, кто, возможно, желал бы вернуться в страну происхождения, и поставить тех, кто возвращается на родину, в заведомо неравное положение.

5.16 Препятствиями являются, среди прочих, трудности в установлении прав аренды на находившееся ранее в общественной собственности имущество – основной формы владения собственностью, например, в бывшей Югославии; отсутствие устанавливающей права документации; и сохраняющийся обструкционизм местных властей. Проблема беженцев и внутренне перемещенных лиц, пытающихся востребовать свою собственность, особенно остра в городах. Размещение других семей в покинутых зданиях, к которому прибегают под давлением политической необходимости, часто препятствует возвращению людей, а в пересмотре юридических прав городских жителей мало что достигнуто.

5.17 Облегчение возвращения людей на родину требует снятия административных и бюрократических препятствий для возвращающихся, прекращения практики безнаказанности известных или подозреваемых военных преступников и принятия недискриминационных законов о собственности. Однако выселение новых жильцов само по себе не решит всех проблем возвращения людей. Необходимо будет построить новое жилье в значительных объемах по всей стране, и в удовлетворении этих потребностей решающее значение имеют финансируемые донорами проекты.

5.18 Кроме того, необходимо надлежащим образом относиться к вопросу долговременного характера возвращения – центральному для обеспечения успеха репатриации в долгосрочном плане. Долговременный характер возвращения означает создание нормальных социальных и экономических условий для возвратившихся людей. Он также включает доступ к услугам здравоохранения, образования и другим основным услугам и связан с реформой в иных областях, таких как искоренение коррупции, содействие благому управлению и долгосрочное экономическое возрождение страны.

Развитие

5.19 Ответственность по окончательному миростроительству при любом военном вмешательстве должна, насколько это возможно, способствовать экономическому росту, воссозданию рынков и устойчивому развитию. Это – исключительно важные вопросы, поскольку экономический рост не только связан с установлением правопорядка, но и жизненно необходим для всего процесса восстановления страны. Перед теми, кто осуществил вмешательство, должна стоять непосредственно вытекающая из этой цели и согласующаяся с ней задача – найти основу для скорейшей отмены любых принудительных экономических мер, которые они могли принять в отношении этой страны до или во время вмешательства, и не продлевать действие всеобъемлющих или карательных санкций.

5.20 На тех, кто осуществил вмешательство, ложится особая ответственность в плане передачи как можно более быстро и без каких-либо проволочек ответственности за развитие и выполнение проектов местному руководству и местным действующим лицам, работающим при содействии национальных и международных агентств в области развития.

5.21 Это важно не только для целей долгосрочного развития, но и для усиления позитивного воздействия краткосрочных мер безопасности, аналогичных тем, которые обсуждались выше: позитивный вклад обеспечивается одновременными усилиями по переподготовке демобилизованных военнослужащих для занятия новыми образующими доход видами деятельности, а также по выполнению проектов в области социальной и экономической реинтеграции. Чем скорее демобилизованные комбатанты осознают свои новые перспективы и возможности и чем скорее община продемонстрирует конкретные и осязаемые результаты того, что гражданская жизнь действительно может вернуться в нормальное русло в безопасных условиях, тем позитивнее будет отклик бывших комбатантов на разоружение и связанные с ним вопросы.

УПРАВЛЕНИЕ ПОД ЭГИДОЙ ООН

5.22 Полезные руководящие принципы относительно поведения участников во время военного вмешательства в потерпевших крах государствах и в последующий период можно обнаружить, конструктивно адаптировав главу XII Устава ООН. Это позволит осуществить восстановление и реабилитацию упорядоченным образом по всему спектру проблем при поддержке и помощи международного сообщества. В этом отношении наиболее подходящим положением является статья 76, в которой отмечается, что цель системы [опеки] – способствовать политическому, экономическому и социальному прогрессу населения соответствующей территории и его прогрессу в области образования; поощрять уважение прав человека; обеспечивать равное отношение ко всем народам Организации Объединенных Наций в области социальной, экономической и торговой; а также обеспечивать равное отношение к ним в отправлении правосудия.

5.23 Другой элемент главы XII, который зачастую мог бы иметь значение для населения стран, в которых осуществляется вмешательство, касается самоопределения (статья 76.b). Защитительное правоприменение, как правило, означает сохранение или восстановление форм территориального самоуправления и автономии, а это, в свою очередь, обычно будет означать, что те, кто осуществил вмешательство, будут содействовать проведению выборов и, возможно, контролировать их или, по крайней мере, наблюдать за ними. Несмотря на все сказанное выше, ответственность по защите является в своей основе принципом, предназначенным для ответа на угрозу человеческой жизни, а не инструментом достижения политических целей, таких как получение большей политической автономии, самоопределение или независимость для конкретных групп внутри страны (хотя эти основополагающие вопросы вполне могут относиться к гуманитарным проблемам, повлекшим военное вмешательство). Вмешательство само по себе не должно стать базой для дальнейших сепаратистских притязаний.

5.24 В ООН всегда можно ожидать выраженного в самых общих словах сопротивления любому воскрешению концепции "опеки" на том основании, что это всего лишь еще один вид вмешательства во внутренние дела. Но в потерпевших крах государствах вполне может сложиться ситуация, которую международное сообщество просто не сможет игнорировать, что и произошло (хотя и безуспешно) в отношении Сомали. Самый сильный аргумент против такого предложения, вероятно, носит прагматический характер: цена такой операции за неизбежно длительный период времени, который потребует для воссоздания гражданского общества и восстановления инфраструктуры в таком государстве. Следует отдавать себе отчет, что правительства если и могут предоставить ресурсы такого рода, то будут делать это только на весьма нерегулярной и случайной основе.

УЧАСТИЕ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ И ПРЕДЕЛЫ ОККУПАЦИИ

5.25 Необходимость оставаться в стране, в которой осуществлялось вмешательство, в течение достаточно длительного времени, чтобы обеспечить устойчивую реконструкцию и восстановление, имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Помимо устранения (что желательно) или, по крайней мере, значительного ослабления воздействия коренных причин первоначального конфликта и восстановления, в той или иной степени, благого управления и экономической стабильности такой период, возможно, также по-

зволит населению лучше освоиться с демократическими институтами и процессами, если ранее их не было в стране. Однако такое пребывание, очевидно, может иметь и некоторые отрицательные стороны, и о них стоит поговорить обстоятельно.

О суверенитете

5.26 Связанные с суверенитетом вопросы неизбежно встают в случае более или менее продолжительного иностранного присутствия в стране, где было осуществлено вмешательство, в последующий период. Вмешательство ограничивает суверенитет в том плане, что благое управление, а также мир и стабильность не могут быть обеспечены или восстановлены, если осуществляющая вмешательство сторона не будет иметь соответствующих властных полномочий. Но ограничения в плане суверенитета происходят только де-факто, а не де-юре на время вмешательства и на период после него. Такова была, к примеру, цель Парижских соглашений 1991 года по Камбодже, где с помощью создания Высшего национального совета с участием представителей четырех соперничающих фракций реальные полномочия по управлению страной были переданы ООН до момента, пока смогут быть проведены выборы. Аналогичным образом можно было бы сказать, что суверенитет Югославии в отношении Косова был приостановлен, хотя де-юре он сохранялся. Цель в конечном счете состоит не в том, чтобы изменить конституционное устройство, а защитить его. Как было отмечено выше при обсуждении вопроса об опеке, военное вмешательство означает попытку сохранить формы управления, совместимые с суверенитетом государства, в котором имело место вмешательство с целью принуждения, а не подорвать этот суверенитет.

О зависимости и перекосах в политике и экономике

5.27 Если силы, осуществляющие оккупацию, ведут себя неумно, открыто обращаются с местным населением (либо дают людям повод думать, что с ними обращаются) как с "врагом", то совершенно очевидно, что это только вредит успеху любых долгосрочных усилий по восстановлению. Равным образом, программа восстановления и реабилитации, в которой недостаточно учитываются местные приоритеты и не задействован местный персонал, может создать нездоровую зависимость от осуществивших вмешательство сил, свести на нет усилия по восстановлению местных институтов и экономики и на неопределенное время отсрочить появление у населения желания или способности вновь взять на себя ответственность за управление своей страной.

5.28 Обычно приход войск, осуществляющих военное вмешательство (а затем появление полиции и управленческого персонала), сопровождаются по большей части неизбежным, внезапным притоком крупных сумм в иностранной валюте, что может привести к серьезным экономическим перекосам в часто непрочной экономике государства и породить нереалистичные надежды, по крайней мере у части населения. В некоторых случаях местная элита может попытаться извлечь выгоду из такой ситуации и внедрить коррупционные связи и методы. Тогда, вероятно, она будет противиться скорому выводу сил вмешательства и одновременно подрывать все надежды на успешное экономическое и политическое восстановление страны.

5.29 Еще одна негативная черта касается самих сил вмешательства. Чем продолжительнее период после вмешательства, тем большим будет отток финансовых и материальных ресурсов из самих осуществляющих вмешательство государств, если только они не относятся к наиболее богатым развитым странам. Даже и для последних период после вмешательства без "света в конце туннеля" может оказаться главным доводом в обоснование их отказа от участия в будущем в операциях по осуществлению ответственности по защите, несмотря на всю их моральную безупречность. Баланс между долгосрочными интересами народа и страны, где осуществляется вмешательство, и интересами народов и стран, осуществляющих вмешательство, может перестать быть положительным.

Об участии местного населения

5.30 Как показала ситуация в Косове, важно установить баланс между ответственностью международных и местных действующих лиц. Международные действующие лица имеют ресурсы для оказания помощи в обеспечении безопасной обстановки и для начала процесса реконструкции. Но международные органы должны принять меры, чтобы не отчуждать и не монополизировать политическую ответственность на местах. Они должны предпринять шаги по налаживанию в постконфликтном обществе политического диалога между конфликтующими сторонами и этническими группами, который способствовал бы повышению политической компетенции у местной составляющей структуры, призванной содействовать сотрудничеству между бывшими противниками. Без такого политического процесса и без постепенной передачи ответственности от международных представителей к местным действующим лицам существует серьезная опасность, во-первых, того, что межэтническая вражда в пределах территории вернется в прежнее русло ненависти, и, во-вторых, что местные действующие лица будут сидеть сложа руки, а вся ответственность за посредничество в ликвидации напряженности на местном уровне ляжет на международные действующие лица.

5.31 Долгосрочная цель международных действующих лиц в постконфликтной ситуации состоит в том, чтобы "остаться без работы". Этого можно достичь путем инициации политических процессов, требующих от местных действующих лиц принятия на себя ответственности как за восстановление своего общества, так и за выявление тех сфер, где возможно сотрудничество между враждующими группами. Этот процесс передачи ответственности местной общине крайне важен для поддержания правомерности самого вмешательства. На вмешательство в целях защиты людей не должно ложиться ни малейшей тени подозрения, что оно является формой неокOLONИАЛЬНОГО империализма. Напротив, ответственность по восстановлению, вытекающая из обязательства по реагированию, должна быть направлена на возвращение данного общества его членам, поскольку в конечном счете именно они должны нести ответственность за его будущее.

6. ВОПРОС ПОЛНОМОЧИЙ

6.1 Существует международная ответственность по защите групп людей, которым грозит опасность, и Комиссия утверждает, что эта ответственность расширяется и охватывает ответственность по *реагированию* с применением адекватных средств в случае наступления – или неминуемой угрозы – катастрофы. В чрезвычайных обстоятельствах эта ответственность по реагированию включает военное вмешательство в государство в целях такой защиты людей. В главе 4 мы определили жесткие пороги и критерии предосторожности, которые необходимо соблюдать в подобных случаях: справедливое дело, благое намерение, последнее средство, соразмерность средств и вероятность успеха. Эти критерии должны быть жесткими, потому что само предлагаемое действие носит чрезвычайный характер: военное вмешательство означает не только вторжение в суверенное государство, но вторжение с применением смертоносной силы – возможно, массированным. Но кому принадлежит право определять в каждом конкретном случае, следует ли осуществлять военное вмешательство в целях защиты людей?

Источники полномочий по Уставу ООН

6.2 Основопологающий принцип невмешательства изложен в статье 2.4 Устава, предусматривающей, что "все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются... от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций", и в статье 2.7, запрещающей вмешательство Организации Объединенных Наций "в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства". Однако то, что входит "по существу во внутреннюю компетенцию", далее не определяется и на деле вызывает много споров, особенно в контексте проблем в области прав человека.

6.3 Крайне важное ограничение данного основополагающего принципа содержится в статье 24 Устава, которая "для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций" возлагает на Совет Безопасности "главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности". Важные положения, касающиеся мирного разрешения споров, содержатся в главе VI Устава ООН, но наиболее конкретно параметры этой ответственности изложены в главе VII, в которой указаны меры, которые Совет Безопасности ООН может принять, когда он "определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии" (статья 39). Эти действия могут быть не связаны с применением силы и включают такие меры, как эмбарго, санкции и разрыв дипломатических отношений (статья 41). Однако, если Совет Безопасности ООН сочтет, что такие меры могут оказаться недостаточными, "он уполномочивается предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности". Иными словами, он может прибегнуть к использованию вооруженных сил или разрешить такое использование (статья 42).

6.4 В Уставе ООН имеется еще одно положение, прямо разрешающее трансграничное применение вооруженных сил, – статья 51, которая признает наличие "неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации" (при этом предусматривается, что о принятых мерах должно быть немедленно сообщено Совету Безопасности). Это вряд ли может найти применение в ситуациях военного вмешательства, являющихся темой настоящего доклада, за исключением региональных организаций, действующих в отношении одного из своих государств-членов. Данное положение, а также санкционирование Советом Безопасности мер принуждения в соответствии с общими принципами главы VII являются единственными позициями в Уставе ООН, в прямо выраженной форме сводящими на нет ограничения, устанавливаемые внутренней юрисдикцией.

6.5 В главе VIII признаются существование региональных и субрегиональных организаций и их роль в обеспечении безопасности, но четко заявлено, что "никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности". Однако интересно отметить, что в некоторых случаях такие полномочия были предоставлены задним числом, как это было при одобрении вмешательства Группы ЭКОВАС по наблюдению (ЭКОМОГ) в Либерии в 1992 году и Сьерра-Леоне в 1997 году.

6.6 Общие положения главы VII, конкретное разрешение действий по самообороне в статье 51 и положения главы VIII в совокупности являются важным источником полномочий реагировать на угрозы безопасности любого рода. Например, после террористических актов 11 сентября 2001 года Совет Безопасности (ссылаясь как на статью 51, так и на главу VII в целом) незамедлительно призвал, как и Генеральная Ассамблея, к ответным действиям. В мире уже существует постоянно действующая военная и дипломатическая организация, имеющая потенциал (хотя и не всегда проявляющая волю) решать весь спектр задач по обеспечению мира, безопасности и защиты людей: мы называем ее "Организация Объединенных Наций".

6.7 По Уставу ООН Совет Безопасности несет "главную", но не единоличную и не исключительную ответственность за обеспечение мира и безопасности. Статья 10 возлагает на Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций общую ответственность за любые вопросы в рамках полномочий Организации Объединенных Наций, а статья 11 устанавливает дополнительную ответственность Генеральной Ассамблеи в отношении поддержания международного мира и безопасности, хотя и предоставляя ей право только делать рекомендации, а не принимать решения, имеющие обязательную силу. Единственное предостережение, предназначенное предупредить раскол между этими двумя важнейшими органами Организации Объединенных Наций, состоит в том, что данный вопрос не должен одновременно рассматриваться и Советом Безопасности (статья 12). К этим основам действий Генеральной Ассамблеи, закрепленным в Уставе, необходимо добавить резолюцию 1950 года, озаглавленную "Единство в пользу мира" и устанавливающую процедуру проведения специальных чрезвычайных сессий, которая была использована в качестве основы для операций, проведенных в том же году в Корее, а впоследствии – в Египте в 1956 году и в Конго в 1960 году. Очевидно, что даже в отсутствие поддержки со стороны Совета Безопасности, учитывая, что Генеральная Ассамблея вправе принимать только решения рекомендательного характера, вмешательство, произведенное с одобрения двух третей членов Генеральной Ассамблеи, явно имело бы мощную моральную и политическую поддержку.

6.8 Несомненно, что Организация Объединенных Наций, какие бы разногласия ни существовали в отношении значения и сферы применения различных положений Устава, является основным учреждением для установления, консолидации и осуществления полномочий международного сообщества. Она была создана в качестве опоры порядка и стабильности, структуры, в рамках которой члены международной системы могли достигать соглашений о правилах поведения и правовых нормах надлежащих действий для сохранения сообщества государств. Таким образом, Организация Объединенных Наций должна была одновременно быть форумом для посредничества в установлении отношений между государствами; для осуществления политических изменений, признаваемых международным сообществом справедливыми и желательными; для распространения новых правовых норм, а также для коллективного придания правомерности предпринимаемым действиям.

6.9 В основе полномочий Организации Объединенных Наций не сила принуждения, а ее роль как инструмента придания правомерности. Концепция правомерности действует в качестве связующего звена между осуществлением полномочий и применением силы. Попытки расширить полномочия могут быть приняты только правомерными обладателями таких полномочий. Коллективное вмешательство, освященное Организацией Объединенных Наций, считается правомерным, так как оно должным образом санкционировано представительным международным органом; односторонняя интервенция считается неправомерной, так как отвечает корыстным интересам только самого осуществляющего вмешательство государ-

ства. Лица, оспаривающие или делающие попытку обойти полномочия Организации Объединенных Наций как единственного уполномоченного гаранта международного мира и безопасности в отдельных конкретных случаях, рискуют подорвать ее авторитет в целом, а также нарушить принципы миропорядка, основанного на международном праве и универсальных правовых нормах.

6.10 Организация Объединенных Наций также символизирует то, чего государства-члены *не должны* делать. В области отношений между государством и его гражданами совокупность статей Устава и таких документов, как Всеобщая декларация прав человека, ограничивают правомочие государств причинять вред собственному народу в пределах своих территориальных границ. В области военных действий, нарушающих территориальные границы, членство в Организации Объединенных Наций налагает на ведущие мировые державы обязанность воздерживаться от одностороннего вмешательства ради коллективно санкционированного международного вмешательства.

6.11 Ответственность по защите жизни и содействию благополучию граждан лежит в первую очередь и главным образом на суверенном государстве, во вторую – на национальных органах власти, действующих в партнерстве с внешними действующими лицами, и только в третью – на международных организациях. Как мы предположили в главе 2, рассматривая концепцию суверенитета как ответственности, из этого принципа вытекает решающее обоснование закрепления суверенитета за государством. Однако возникает разрыв – дефицит ответственности, – если государство оказывается неспособным или не желающим защищать своих граждан или даже само применяет насилие против собственных граждан.

6.12 Полномочия сообщества по предоставлению санкций на урегулирование проблем, касающихся международного мира и безопасности, переданы от великих держав, всех вместе, Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций, имея Совет Безопасности в центре международной системы правового принуждения, является единственной организацией с общепризнанными полномочиями придавать таким действиям юридически обоснованную силу. Но сама она не располагает потенциалом для ведения каких-либо действий. Для того чтобы Организация Объединенных Наций эффективно функционировала как организация правового принуждения в целях обеспечения коллективной безопасности, государства должны отказаться от одностороннего использования силы для достижения национальных целей. Но логическим следствием этого, не всегда охотно принимаемым, является то, что государства должны быть готовы использовать силу от имени, по поручению и в целях Организации Объединенных Наций.

РОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

6.13 Поскольку запреты и предостережения против вмешательства четко изложены в Уставе и никаких "гуманитарных исключений" из этих запретов в прямо выраженной форме не предусмотрено, первостепенную значимость приобретает роль Совета Безопасности ООН. В отношении его полномочий и уровня доверия к нему правомерно возникает ряд вопросов, и мы рассмотрим их ниже: его правоспособность санкционировать операции по военному вмешательству; его политическая воля на это и его не всегда эффективное функционирование; непредставительный состав его членов; и внутренне присущие ему институциональные двойные стандарты, связанные с правом вето его пяти постоянных членов. Есть много причин для неудовлетворенности той ролью, которую до сих пор играл Совет Безопасности.

6.14 Но, несмотря на все сказанное выше, Комиссия абсолютно не сомневается в том, что нет другого органа, лучшего или более подходящего, чем Совет Безопасности ООН, для решения вопросов военного вмешательства в целях защиты людей. Именно Совет Безопасности ООН должен принимать нелегкие решения в непростых случаях, требующих отказа от принципа суверенитета государства. И именно Совет Безопасности ООН должен принимать часто еще более трудные решения по мобилизации необходимых в конкретной ситуации ресурсов, в том числе военных, для спасения групп населения, подвергающихся опасности, в том случае, когда нет серьезного противодействия таким решениям по соображениям сувере-

нитета. Именно такое единодушное согласие мы встретили в ходе всех наших консультаций, проведенных по всему миру. И если мы хотим когда-нибудь достичь международного консенсуса по вопросу о том, когда, где, как и кем должно осуществляться военное вмешательство, совершенно очевидно, что центральную роль в таком консенсусе должен будет играть именно Совет Безопасности. Задача состоит не в том, чтобы найти альтернативу Совету Безопасности в качестве источника полномочий, а в том, чтобы Совет Безопасности стал работать гораздо лучше, чем ранее.

6.15 Необходимым логическим следствием такого восприятия роли Совета Безопасности является то, что в практику его работы должно войти правило, согласно которому ему должны быть официально представлены все предложения о военном вмешательстве. В соответствии с этим Комиссия пришла к выводу, что:

- необходимо обращаться в Совет Безопасности за получением его санкции во всех случаях до проведения любых акций военного вмешательства. Те, кто призывает к вмешательству, должны официально обратиться в Совет с просьбой о санкционировании таких действий или принять меры к тому, чтобы побудить его рассмотреть данный вопрос по собственной инициативе, либо побудить Генерального секретаря инициировать его рассмотрение в соответствии с положениями статьи 99 Устава ООН; и
- Совету Безопасности следует незамедлительно рассматривать любые просьбы о предоставлении полномочий на вмешательство в случаях, когда делаются заявления о крупномасштабных человеческих жертвах или этнических чистках; в этом контексте ему следует приложить усилия для адекватной проверки фактов или условий на местах, чтобы определить наличие оснований для поддержки военного вмешательства.

Правоспособность

6.16 Статья 42 предоставляет Совету Безопасности полномочия, в случае если меры невоенного вмешательства окажутся "недостаточными," решить, какие именно военные меры "окажутся необходимыми" "для поддержания или восстановления международного мира и безопасности". Хотя эти полномочия во времена "холодной войны" трактовались весьма узко, с тех пор Совет Безопасности принял весьма широкое толкование того, что является для этой цели "международным миром и безопасностью", и на практике предоставление санкций Советом Безопасности почти всегда воспринималось всеми как придание правомерности какому-либо действию с точки зрения международного права. Трансграничный характер ряда вмешательств, санкционированных за годы после окончания "холодной войны", не подвергается сомнению. Но равным образом нет никаких сомнений и в том, что в других случаях – и прежде всего в Сомали – трансграничный аспект событий был менее очевиден.

6.17 Можно утверждать, что действия Совета Безопасности в этих случаях реально придавали убедительность тому, что мы охарактеризовали в главе 2 как возникающий руководящий принцип "ответственность по защите" – принцип, берущий свое начало в различных основополагающих правовых документах (положения договоров о правах человека, Конвенция о геноциде, Женевские конвенции, статут Международного уголовного суда и т. д.), растущей практике государств и собственной практике Совета Безопасности ООН. Если в будущем этот принцип и далее будет опираться на такую основу, то, возможно, в конечном счете будет признана новая норма международного обычного права по данному вопросу, но, как мы уже признали, было бы крайне преждевременным утверждать о существовании такой нормы в настоящее время.

6.18 Важным нерешенным теоретическим вопросом является то, может ли Совет Безопасности на деле превысить собственные полномочия, нарушив ограничения конститутивного характера, заложенные в Уставе ООН, в частности запреты, предусмотренные в статье 2.7. Этот вопрос был всего лишь попутно затронут Международным Судом в связи с делом *Локерби*, когда он принял в 1998 году решение по предварительным возражениям, в котором подтвердил, что Совет Безопасности обязан соблюдать Устав ООН. Но данному вопросу, по-видимому, суждено оставаться теоретическим, поскольку не существует правил су-

дебного пересмотра решений Совета Безопасности и, следовательно, нет никакого способа разрешить разногласия по поводу интерпретации Устава ООН. Вероятно, Совет и впредь будет иметь некоторую свободу в определении того, что является угрозой международному миру и безопасности.

Правомерность и право вето

6.19 В целом ряде консультаций, проведенных Комиссией, весьма часто поднимался вопрос о демократической легитимности состоящего из пятнадцати членов Совета Безопасности, который вряд ли может претендовать на то, чтобы представлять все реальности современной эпохи, пока он не включает в качестве постоянных членов страны, крупные по размеру и влиянию, в частности страны Африки, Азии и Латинской Америки. Высказывались также различные мнения в отношении того, что Совет Безопасности не подотчетен народам мира, не отвечает перед сессией Генеральной Ассамблеи, а его действия не подлежат судебному надзору и рассмотрению. Нет сомнения в том, что реформирование Совета Безопасности, в частности расширение его членского состава и придание ему большей представительности, помогло бы укрепить его авторитет и доверие к нему, хотя это и не обязательно облегчит процесс принятия решений. Но для целей настоящего доклада Комиссия не считает нужным вступать в дискуссии по данному вопросу.

6.20 Однако мы не можем обойти вниманием другой вопрос – право вето, принадлежащее в настоящее время пяти постоянным членам Совета Безопасности. Многие из наших собеседников считали, что произвольное применение вето или угроза его применения, вероятно, являются основным препятствием на пути эффективных международных действий в случаях, когда требуется предпринимать быстрые и решительные действия для прекращения или предотвращения масштабного гуманитарного кризиса. Как было сказано, несправедливо, что одно вето может перевесить мнение всего остального человечества по гуманитарным вопросам чрезвычайной значимости. Особо беспокоит возможность того, что требуемое действие может стать заложником не связанных с ним соображений одного или нескольких постоянных членов – именно такая ситуация слишком часто возникала в прошлом. Есть и еще одна политическая проблема. Государства, настаивающие на своем праве сохранить постоянное членство в Совете Безопасности ООН и вытекающее отсюда право вето, оказываются в трудном положении, когда заявляют о своем праве действовать за рамками ООН по причине того, что работа Совета Безопасности парализована, поскольку другой постоянный член Совета наложил вето на его решение. Иными словами, те, кто настаивает на сохранении неизменными существующих правил игры, имеют, соответственно, гораздо менее убедительные доводы в отношении отказа от любого конкретного результата игры, которая ведется именно по таким правилам.

6.21 Исходя из всех вышеперечисленных причин, Комиссия поддерживает предложение, представленное нам в предварительном порядке старшим представителем одной из стран из состава пяти постоянных членов, о том, что пять постоянных членов Совета Безопасности ООН должны согласовать между собой некий "кодекс поведения" по использованию права вето в отношении действий, необходимых для того, чтобы остановить или предотвратить масштабный гуманитарный кризис. Идея, по существу, заключается в том, что постоянный член Совета по вопросам, в отношении которых утверждается, что они не затрагивают его жизненно важных национальных интересов, не будет использовать свое право вето для воспрепятствования принятию решения, которое было бы в таком случае резолюцией, за которую высказалось большинство. В прошлом в этом контексте использовалось выражение "конструктивное воздержание от голосования". Было бы нереальным ожидать принятия в скором времени каких-либо поправок к Уставу в отношении права вето и тех, кому оно может быть предоставлено. Но принятие постоянными членами Совета более формальной взаимно согласованной практики регулирования подобных ситуаций в будущем было бы весьма полезным достижением.

Политическая воля и действие

6.22 Комиссия напоминает о предостережении Генерального секретаря ООН в отношении того, что "если коллективное сознание человечества... не сможет найти в Организации Объединенных Наций самую вы-

сокую трибуну для себя, существует серьезная опасность того, что оно будет добиваться мира и справедливости в других местах". Если Совет Безопасности и, в особенности, пять его постоянных членов не смогут обеспечить Совету значимую роль в решении критически важных текущих проблем, тогда они могут лишь ожидать снижения его значения, роли и авторитета.

6.23 Хотя Совет Безопасности время от времени и демонстрирует решимость и способность выполнять возложенную на него ответственность, он слишком часто оказывался не в состоянии выполнить свои обязательства или оправдать ожидания. Иногда это было следствием простого отсутствия заинтересованности со стороны его пяти постоянных членов. Иногда причиной этого была озабоченность тем, как то или иное обязательство может сказаться на внутренней политике. Часто в прошлом это было результатом разногласий среди пяти постоянных членов в отношении того, какое действие следует предпринять и предпринимать ли его вообще. Все чаще в основе такой ситуации оказывается нежелание некоторых ключевых членов Совета нести обязанности по осуществлению международных действий, особенно когда это касается финансовых и людских ресурсов.

6.24 Крайне важно предпринять все усилия для того, чтобы склонить Совет Безопасности осуществлять свою ответственность по защите, а не отказываться от нее. Это означает, как того требует статья 24 Устава, быстрые и эффективные действия Совета, когда дело напрямую касается вопросов международного мира и безопасности. И это означает четкое и ответственное руководство Совета, особенно когда происходит массовая гибель людей или существует опасность такой гибели, даже если, строго говоря, может и не быть прямой или неминуемой угрозы международному миру и безопасности.

6.25 ООН существует в мире суверенных государств, и ее действия должны основываться на политическом реализме. Но ООН также является очагом и хранителем международного идеализма, и такая ипостась имеет основополагающее значение для ее самобытности. Именно главным образом с ней по-прежнему связаны надежды и чаяния на будущее, в котором люди будут жить в мире друг с другом и в гармонии с природой. Реальность отсутствия безопасности людей нельзя устранить одним только благим пожеланием. Однако идея универсальной организации, целью которой являются защита мира и содействие благополучию людей, то есть достижение лучшей жизни для всех в более безопасном мире, пережила имевшие место в XX веке массовую гибель людей, разрушения и разочарования, которые несут с собой вооруженные конфликты, геноцид, непрекращающуюся бедность, деградацию окружающей среды и попрание человеческого достоинства, примеров чему несть числа.

6.26 Для успеха ООН мировое сообщество должно привести ресурсы, выделяемые Организации, в соответствие с предъявляемыми к ней требованиями. ООН обладает моральным правом, политическим доверием и административной беспристрастностью, чтобы выступать в роли посредника и арбитра, умерять агрессивность, примирять противоположные интересы и ослаблять напряженность, которые все еще вредят международным отношениям. Люди по-прежнему хотят, чтобы ООН руководила их действиями и защищала их, если задачи, с которыми они столкнутся, окажутся слишком масштабными и сложными, для того чтобы нации и регионы смогли справиться с ними самостоятельно. Сравнительными преимуществами ООН являются универсальность ее членства, политическая легитимность, административная беспристрастность, опыт практических действий и соответствующие умения, полномочия по созыву и мобилизации своих членов и преданность ее персонала.

6.27 ООН представляет идею, согласно которой разнузданный национализм и грубую игру мускулами необходимо умерять и сдерживать с помощью посреднических действий в рамках международного сообщества. Она является центром согласования национальных интересов и определения интересов международных. Только ООН может санкционировать военную акцию от имени всего международного сообщества, а не нескольких избранных его представителей. Но у ООН нет своих собственных вооруженных сил или полиции, и когда будут необходимы и оправданы требующие больших усилий действия, многонациональная

коалиция союзников может предоставить более надежные и лучше подготовленные вооруженные силы. Именно совместные партнерские усилия будут все больше требоваться в дальнейшем — усилия сторон, способных и готовых к действию, исполненных благих намерений, а также надлежаще уполномоченных на осуществление подобных действий.

КОГДА СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ ООН НЕ ПРИНИМАЕТ РЕШЕНИЯ

6.28 Мы постарались возможно более детально разъяснить нашу точку зрения, согласно которой Совет Безопасности должен быть первой инстанцией, в которую необходимо обращаться с любым вопросом, касающимся военного вмешательства в целях защиты людей. Однако остается нерешенным вопрос о том, не должен ли он быть в таком случае также и последней инстанцией. В свете неспособности или нежелания Совета Безопасности в прошлом сыграть ту роль, которую от него ожидали, то есть если Совет прямо отклонит предложение о вмешательстве в случаях, когда глубоко затронуты гуманитарные проблемы или права человека, или он не рассмотрит такое предложение в разумные сроки, трудно обосновать возможность полного отказа от альтернативных средств реализации ответственности по защите. Какие варианты имеются в таком случае?

Генеральная Ассамблея

6.29 Одной из возможных альтернатив, значительную поддержку которой мы получили в ходе целого ряда проведенных нами консультаций, может быть одобрение военной акции со стороны Генеральной Ассамблеи, собравшейся на чрезвычайную специальную сессию в соответствии с установленными в резолюции "Единство в пользу мира" процедурами. Последние были разработаны в 1950 году специально для ситуации, когда Совет Безопасности ООН из-за отсутствия единства среди постоянных членов не был способен предпринять действия во исполнение своей главной ответственности по поддержанию международного мира и безопасности. Поскольку в таком случае часто будет очень важна быстрота принятия решений, предусматривается, что чрезвычайная специальная сессия должна быть не только созвана в течение двадцати четырех часов с момента направления требования о ее созыве, но и также, согласно правилу 63 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи, "собирается только на пленарные заседания и приступает непосредственно к рассмотрению пункта, содержащегося в требовании о созыве данной сессии, без предварительной передачи этого вопроса в Генеральный комитет или в другой комитет".

6.30 Хотя Генеральная Ассамблея не имеет полномочий принимать решения о проведении каких-либо действий, решение Генеральной Ассамблеи, принятое в пользу таких действий, если оно поддержано преобладающим большинством государств-членов, обеспечит высокую степень легитимности вмешательству, которое затем последовало, и побудит Совет Безопасности пересмотреть свою позицию. Практическая трудность, возникающая при этом, состоит в том, насколько реально достичь, кроме как в крайне редких, исключительных случаях, требуемого в соответствии с процедурой резолюции "Единство в пользу мира" большинства в две трети голосов членов, способных согласовать свои действия в политической ситуации, когда либо не было большинства в Совете Безопасности, либо когда один или несколько постоянных членов применили вето или угрожали его применить, хотя ситуации в Косове и Руанде могли бы, вероятно, быть именно такими случаями. Комиссия полагает, тем не менее, что сама возможность того, что такое действие может быть предпринято, будет важным дополнительным средством воздействия на Совет Безопасности, побуждающим его поступать решительно и надлежащим образом.

Региональные организации

6.31 Еще одной возможностью могло бы стать осуществление коллективного вмешательства региональной или субрегиональной организацией, действующей в пределах территорий входящих в нее стран. Многие гуманитарные катастрофы оказывают существенное непосредственное влияние на соседние страны, выходя за национальные границы в форме таких явлений, как потоки беженцев или использование территории

для размещения баз мятежных группировок из соседней страны. Поэтому такие соседние страны будут иметь сильную коллективную заинтересованность, только частично мотивированную гуманитарными соображениями, в том, чтобы быстро и эффективно справиться с подобной катастрофой. Давно признано, что соседние государства, действующие в рамках региональных или субрегиональных организаций, часто (хотя и не всегда) находятся в лучшем положении для принятия соответствующих мер, чем ООН, и статья 51 Устава интерпретируется как предоставляющая им существенную гибкость в этом отношении.

6.32 Обычно страны в рамках региона более восприимчивы к проблемам и условиям, которые скрываются за внешними проявлениями конфликта, лучше знакомы с действующими лицами и исполнителями, вовлеченными в конфликт, и более других заинтересованы в том, чтобы следить за процессом установления мира и возвращения к нормальным условиям. Все это должно облегчить мобилизацию необходимой воли для осуществления ответственности по защите, а также для последовательного выполнения необходимых действий и принятия последующих мер.

6.33 Несмотря на все сказанное выше, организации, объединяющие почти все страны региона, обычно не проявляют заметного рвения к вмешательству в дела других государств-членов. Сдерживающим фактором здесь всегда является опасение того, что тигр интервенции, вырвавшись на волю, может накинуться на того, кто его оседлал: страна, осуществляющая вмешательство сегодня, завтра может сама стать объектом вмешательства. Большинство голосов в любой коллективной организации, почти по определению, будет принадлежать меньшим по размеру и менее влиятельным государствам, с подозрением относящимся к мотивам наиболее сильных ее членов и не расположенным санкционировать вмешательство сильных против таких же слабых, как и они сами. В Африке и, в меньшей степени, в Америке, однако, было достигнуто признание права региональных и субрегиональных организаций на принятие при определенных обстоятельствах мер, включая военные акции, против своих членов. ОАЕ создала механизм по предотвращению, урегулированию и разрешению конфликтов, расширив таким образом свои возможности справляться с подобными ситуациями.

6.34 Гораздо более спорной является ситуация, когда региональная организация предпринимает действия не против одного из своих членов или на территории стран-участниц, а против страны, не являющейся ее членом. Именно на этом была во многом основана критика действий НАТО в Косове, находящемся за пределами территории НАТО. Однако НАТО утверждает, тем не менее, что конфликт в Косове мог распространиться на территорию стран НАТО и вызвать серьезные негативные последствия и поэтому напрямую касался стран альянса. Другие региональные и субрегиональные организации, проводившие военные операции, действовали строго в своих географических рамках против государств – членов своих организаций.

6.35 В главе VIII Устава ООН признается правомочность региональных соглашений и региональных органов. Строго говоря, как мы уже отмечали, буква Устава требует, чтобы региональные организации всегда предварительно получали полномочия от Совета Безопасности ООН на проведение таких действий. Но, как мы тоже отмечали, есть недавние примеры того, когда за полномочиями обращались *ex post facto*, задним числом (ситуации в Либерии и Сьерра-Леоне), и, возможно, это дает некоторую свободу действий для осуществления подобных акций в будущем.

Последствия бездействия

6.36 Акты вмешательства со стороны созданных специально для данного случая коалиций (или, более того, отдельных государств), действующих без одобрения Совета Безопасности, или Генеральной Ассамблеи, или региональной либо субрегиональной группировки, членом которой является страна, подвергающаяся такому вмешательству, мягко говоря, не получают широкого одобрения. Даже государства, участвовавшие в интервенции в Косове и готовые горячо отстаивать ее легитимность, ссылаясь на те пороговые критерии и принципы предосторожности, которые мы указали в настоящем докладе, по большей части признают ее в высшей степени исключительный характер и высказывают мнение о том, что было бы гораздо более

предпочтительным предварительно заручиться поддержкой Совета Безопасности или, в случае неудачи, Генеральной Ассамблеи. В настоящее время также имеет хождение точка зрения, согласно которой санкционирование задним числом, или *ex post facto*, подобно тому, что имело место в упоминавшихся выше региональных конфликтах в Африке, могло бы, вполне вероятно, быть получено в отношении и Косова, и Руанды, и это может в будущем способствовать разрешению данной дилеммы, если такая необходимость возникнет вновь.

6.37 Исходя из политических реалий, по мнению Комиссии, было бы невозможно найти консенсус в отношении любого комплекса предложений о военном вмешательстве, в котором признавалась бы правомерность любого вмешательства, не санкционированного Советом Безопасности или Генеральной Ассамблеей. Но при этом все же могут быть случаи, когда Совет Безопасности не осуществляет то, что наша Комиссия считала бы его ответственностью по защите в ситуации, возмущающей совесть человечества и вызывающей к действию. В подобных обстоятельствах возникает реальный вопрос о том, что является большим злом – нарушение международного порядка в результате действий в обход Совета Безопасности или нарушение того же самого порядка в результате жестоких убийств людей при попустительстве бездействующего Совета Безопасности.

6.38 По мнению Комиссии, во всем вышесказанном для Совета Безопасности имеются два важных момента.

6.39 Первый заключается в том, что, если Совет Безопасности не осуществляет возложенную на него ответственность в ситуациях, возмущающих совесть человечества и вызывающих к действию, то было бы нереалистичным ожидать, что обеспокоенные такой ситуацией государства исключат другие средства и формы действия, соответствующие серьезности и настоятельной необходимости принимать меры в отношении таких ситуаций. Если коллективные организации не хотят санкционировать коллективное вмешательство, направленное против режимов, попирающих самые элементарные нормы правомочного поведения правительства, то, без сомнения, давление с целью добиться вмешательства создаваемых *ad hoc* коалиций или отдельных стран будет усиливаться. И существует опасность того, что такие акты вмешательства без правил и ограничений, установленных в предоставляемых ООН полномочиях, не будут осуществляться по обоснованным надлежащим причинам или при надлежащем соблюдении необходимых принципов предосторожности.

6.40 Второй момент состоит в том, что если, в случае бездействия Совета Безопасности, созданная *ad hoc* коалиция или отдельное государство предпримут военное вмешательство с *полным* соблюдением и уважением всех описанных нами критериев и такое вмешательство будет проведено успешно – и мировое общественное мнение признает его успешным, – это может иметь серьезные долговременные последствия для роли самой ООН и доверия к ней.

7. ОПЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ

7.1 Военное вмешательство в целях защиты людей призвано выполнить иные задачи, отличные от задач как традиционных войн, так и традиционных операций по поддержанию мира. Поэтому такое вмешательство ставит ряд новых, иных по характеру и уникальных оперативных проблем. Поскольку задачей военного вмешательства является защита групп людей, а не военное поражение или уничтожение врага, его осуществление отличается от традиционного ведения войны. Хотя операции по военному вмешательству требуют применения силы в таких масштабах, которые могут быть необходимы – и в ряде случаев они могут быть весьма значительными – для защиты населения, находящегося в опасности, их главной целью всегда является достижение быстрого успеха ценой как можно меньших потерь среди гражданского населения и нанесения как можно меньшего ущерба, чтобы максимально облегчить выполнение задач по восстановлению нормальной жизни на постконфликтном этапе. Напротив, при ведении войны уничтожение военного или промышленного потенциала противника часто является средством принуждения его к капитуляции.

7.2 С другой стороны, в операциях по военному вмешательству, когда необходимо сделать все необходимое для осуществления ответственности по защите, должна быть обеспечена способность и готовность предпринять гораздо более массированные действия, чем допускается в рамках традиционного поддержания мира, ключевая задача которого состоит в контроле, наблюдении и проверке выполнения соглашений по прекращению огня и перемирию, при этом особое значение всегда придается достижению согласия сторон, соблюдению нейтралитета и неприменению силы. В 2000 году *Группа по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира* составила подробный обзор оперативных задач, стоящих перед военными миссиями, которые осуществляются Организацией Объединенных Наций, но по большей части Группа сосредоточилась на традиционном поддержании мира и его разных формах, а не на более массированном применении военной силы, и не в последнюю очередь потому, что в рамках Центральных учреждений ООН нет структуры, способной осуществить планирование и обеспечение материально-технической стороны операции, а также нет потенциала командования и управления, что сделало бы возможным ведение боевых действий или военное вмешательство в сколь бы то ни было значительных масштабах. Доклад Группы подтверждал, что "Организация Объединенных Наций не ведет войн. В случае необходимости осуществления мер принуждения это всегда поручается коалициям готовых действовать государств".

7.3 Большое оперативное значение имеют также условия, в которых осуществляются операции вмешательства. Военное вмешательство для защиты жизни людей, которым грозит опасность, должно и будет осуществляться только как последнее средство, когда все другие меры по достижению приемлемых результатов потерпели неудачу. Оно с неизбежностью будет частью более широкой политической стратегии, направленной на то, чтобы убедить государство, становящееся объектом такого вмешательства, сотрудничать в рамках международных усилий. Последствия таких операций дают основание полагать, что сам специфический характер задачи по защите может со временем привести к появлению нового типа военных операций, проводимых новыми способами.

ПРЕВЕНТИВНЫЕ ОПЕРАЦИИ

7.4 Существуют две четко различаемые категории превентивных военных операций, каждая из которых обладает своими отчетливыми характерными особенностями. Первая – это "превентивное развертывание," которое включает размещение войск в районе возникновения угрозы конфликта с согласия соответствующего правительства или правительств, основной целью которого является предупреждение ухудшения ситуации и перерастания ее в вооруженный конфликт. Сдерживание проявляется не в потенциальной военной силе размещенного контингента, а в том, что на ситуацию обратил внимание Совет Безопасности, санкционировавший развертывание, а также в установлении строгого международного надзора над проти-

вооборствующими сторонами и в косвенной демонстрации готовности международного сообщества принять дальнейшие действия, если стороны прибегнут к насилию.

7.5 Характерным примером такого развертывания стало размещение Сил превентивного развертывания ООН (ЮНПРЕДЕП) в Македонии с 1992 года вплоть до его несвоевременного прекращения в 1999 году. Хотя в данном случае основной задачей развертывания было предотвращение любых возможных военных действий со стороны Югославии, утверждалось – возможно, с учетом постфактум того, что произошло потом, – что присутствие войск также оказывало стабилизирующее влияние на неустойчивую внутреннюю ситуацию. Оперативные проблемы, возникающие при каждом подобном развертывании, по существу ничем не отличаются от тех, которые связаны с традиционной операцией ООН по поддержанию мира.

7.6 Вторая категория превентивных операций включает операции, при которых развертывание вооруженных сил осуществляется без фактического вторжения на территорию страны, становящейся объектом вмешательства, и, следовательно, вопроса о ее согласии на это не возникает. Намерением при осуществлении таких операций может быть демонстрация силы для придания большего веса дипломатическим инициативам или, возможно, использование их в качестве средства контроля или реализации мер принуждения невоенного характера, таких как санкции и эмбарго, включая действия в кризисных гуманитарных ситуациях. Устанавливаемые правила ведения боевых действий в таких случаях носят главным образом оборонительный характер, и использование силы для принуждения противника к согласию допускается в очень ограниченной степени, если допускается вообще. Превентивная военная акция в этом смысле может быть важной в том отношении, что будет возведена своего рода защитная стена, чтобы попытаться способствовать удержанию конфликта, развязанного в соседней стране, от распространения на другие страны. Массированное и решительное развертывание сил может помочь предотвратить беду, но также может обеспечить потенциал для быстрых ответных действий, если такая беда все же наступит.

7.7 Если превентивные действия, относимые к любой из вышеназванных категорий, потерпят полную неудачу, может возникнуть необходимость трансформировать превентивную операцию в инструмент вмешательства. Поэтому выделенные вооруженные силы должны быть развернуты и оснащены для проведения превентивных операций таким образом, чтобы их можно было быстро использовать в качестве сил вмешательства.

ПЛАНИРОВАНИЕ ВОЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

7.8 Если предполагается осуществить военное вмешательство, для его успеха необходимо тщательное предварительное планирование. Нужно будет преодолеть множество препятствий, включая необходимость создать действенную политическую коалицию, выработать согласованные цели, обеспечить четкий мандат, разработать общий план операции и мобилизовать необходимые ресурсы. Особенно важно помнить о том, что фаза вмешательства – это только один элемент в рамках более широких политических усилий, который должен осуществляться в увязке с этими более широкими целями. Фазе военного вмешательства с необходимостью будут предшествовать превентивные действия, которые сами могут также включать меры военного характера, такие как, например, обеспечение соблюдения санкций или эмбарго, превентивное развертывание войск, установление зон, запрещенных для пролета самолетов. За фазой военного вмешательства, вероятно, последуют постконфликтные операции (о них подробнее говорится ниже), которые в большинстве случаев будут включать развертывание сил по поддержанию мира на, возможно, довольно продолжительное время. Поэтому оперативный замысел проведения операции по защите должен обеспечить плавный переход от усилий, предшествующих вмешательству, к действиям после такового.

Создание коалиции

7.9 Большинство операций по вмешательству в прошлом проводились и, вероятно, будут проводиться силами многонациональных коалиций. Сплоченность коалиции, осуществляющей вмешательство, – политическая и военная – имеет решающее значение для перспектив успеха, в то время как неустойчивость коалиции, осуществлявшей вмешательство в прошлом, оказывалась таким образом одной из наиболее уязвимых сторон подобных активностей вмешательства. Было замечено, что осуществляемые коалицией операции неизбежно отличаются медлительностью и, возможно, задержками в нанесении ударов по наиболее важным целям и что эти постоянно присущие военным операциям, осуществляемым коалицией, недостатки только частично компенсируются более сильным политическим влиянием таких операций в сравнении с действиями, осуществляемыми одной страной. Противники вмешательства охотно предпринимали прямые попытки подорвать единство коалиции, чтобы нейтрализовать международное присутствие или заставить коалицию вывести свои войска.

7.10 Иногда слабость коалиции, неспособность взять ситуацию под контроль и обеспечить безопасные условия также ведут к созданию параллельных группировок сил принуждения уже в ходе самого вмешательства – так было с прибытием Объединенной оперативной группы (ЮНИТАФ) в разгар первой операции ООН в Сомали (ЮНОСОМ I), включением НАТО группы быстрого реагирования и бомбардировщиков в Силы ООН по охране в бывшей Югославии (ЮНПРОФОР) и сравнительно недавно – с появлением британских войск в Сьерра-Леоне.

7.11 Эффективное создание коалиции означает формирование и поддержание общей политической решимости и выработку единого военного подхода. При осуществлении принудительных акций коалициями готовых действовать государств необходимо принимать во внимание политику государств-участников и влияние средств массовой информации. Политика всегда вторгается в действия военных, и эта ситуация усугубляется, когда военная операция не укладывается в рамки классических боевых действий. Интервенция НАТО в Косове продемонстрировала, что на темп и интенсивность военных операций может серьезно повлиять наименьшая степень общего политического согласия, достигнутая среди государств-членов. Более того, коалиционные методы ведения войны влекут за собой и другие ограничения на поведение военных и принятие политических решений вследствие различий в национальных правовых системах.

7.12 Даже при наличии общей политической решимости партнеров по коалиции необходимо также иметь и общий военный подход. Одной крайностью будет ситуация, в которой разные вооруженные силы действуют независимо друг от друга, без координации усилий, и результатом этого скорее всего будет неудача. Но даже в коалициях с четко налаженным взаимодействием возможны серьезные разногласия, которые могут иметь значительные последствия для всей операции. Так, скажем, в прошлом возникали разногласия по вопросу о том, следует или нет открыто заявить об исключении некоторых видов военных операций (взять хотя бы хорошо известный пример с использованием наземных войск). Решение в пользу или против того или иного варианта военных действий может также иметь важные политические последствия, а в некоторых случаях – даже укрепить решимость государства – объекта вмешательства оказывать сопротивление.

Цели

7.13 Усилия, направленные на организацию широкой поддержки действию по вмешательству, часто сталкиваются с той проблемой, что партнеры по коалиции вполне могут по-разному представлять себе цели, которые преследует такое интервенционистское действие. В идеале процесс принятия решения о вмешательстве, формулирование мандата для исполнителя (или объединения исполнителей) решения о вмешательстве и выделение структур и средств для его реализации должны быть взаимосвязаны. Но согласование точек зрения и интересов различных государств по каждому из вышеперечисленных аспектов часто является делом весьма длительным и сложным. Кроме того, многосторонним органам для принятия реше-

ния требуется достижение консенсуса, а неопределенность и многочисленные дополнения вместо конкретизации являются неизбежным следствием многосторонних обсуждений, в ходе которых пределы и границы вмешательства могут быть в значительной степени размыты, чтобы достичь согласия на его санкционирование.

7.14 Различия в целях часто возникают при обсуждении "стратегии ухода," когда некоторые партнеры выдвигают на первый план необходимость заняться решением проблем, лежащих в основе конфликта, а другие сосредотачиваются на возможно более раннем выходе из операции. Определить, как в конечном счете будет заканчиваться вмешательство, всегда трудно. Почти наверняка возникнут непредвиденные проблемы, а результаты почти всегда будут отличаться от задуманного. Кроме того, у многих военных операций имеются вначале довольно простые и ясные цели, а затем, по мере изменения оперативных обстоятельств, а также вследствие заключения новых мирных соглашений и договоренностей, перед ними ставятся новые задачи, которые расширяются для достижения военных и политических целей, а также целей в области развития. Однако скорее правилом, чем исключением является постепенное изменение характера миссии. Именно эта неопределенность побуждает некоторые страны, осуществляющие вмешательство, и их вооруженные силы к тому, чтобы определить стратегию ухода, произвольно установив дату вывода войск.

Мандат

7.15 Ясное и четкое определение мандата является одним из первых и наиболее важных требований при осуществлении операции по защите. Как бы хорошо или плохо ни было определено то, чего предполагается достичь в результате вмешательства, политическое видение должно охватить то, что необходимо для достижения результатов – и концептуально, и с точки зрения требуемых ресурсов. Без таких расчетов, произведенных с самого начала, проблематично сплотить достаточную "политическую волю", чтобы довести вмешательство до его успешного завершения. Слишком часто такое видение ограничивается обязательствами по проверке, контролю и предоставлению информации относительно ситуации в зоне осуществления миссии. В ходе перемирия и мирных переговоров всеобъемлющие и многоаспектные процессы установления мира борются с сосредоточением внимания на имеющем более узкую сферу действия искусстве возможного. При осуществлении вмешательства на карту ставятся серьезные вопросы престижа, что воплощается в нежелании потенциальных участников поддерживать коалицию, задача которой установлена мандатом, требующим напряжения всех сил, особенно в случае, когда при этом, как считается, не затрагиваются жизненно важные интересы самих участников.

7.16 Целью мандата должно быть предоставление возможности командующему, которому поручено проведение операции, должным образом определить свою миссию и задачи и предложить оперативный замысел, обещающий быстрый успех, что имеет первостепенную важность для операции, ставящей своей целью защиту находящихся в опасности людей. Это позволит командующему внести предложение о численности и составе необходимых сил, составить план надлежащих правил ведения боевых действий (ПБД) и запросить политическое санкционирование и выделение ресурсов, необходимых для того, чтобы начать и провести операцию.

7.17 Мандаты нередко постепенно, шаг за шагом, корректируются в ответ на новые обстоятельства, возникающие в ходе вмешательства, и этого явно не избежать, принимая во внимание особый характер вмешательства в целях защиты жизни людей, когда многое зависит от отношения и уровня сотрудничества со стороны государства – объекта такого вмешательства. Хотя в первоначальном мандате может отражаться озабоченность вопросами защиты людей, рано или поздно на первый план выйдут политические вопросы и соображения безопасности. Чем более ограничено первоначальное видение в отношении реальной проблемы, которую надо решить, тем больше вероятность постепенного изменения характера миссии. Хорошим примером в этом отношении является ситуация в Сомали – там первоначальная реакция на отсутствие безопасности и голод не сопровождалась достаточной поддержкой достижения долгосрочных решений. Последующая операция ООН (ЮНОСОМ II) включала амбициозные задачи по обеспечению безопасности и политических изменений, но не располагала необходимыми средствами для

изменений, но не располагала необходимыми средствами для их реализации. Между тем мандат должен четко определять, каковы будут цели вмешательства на разных его этапах, а также ясно формулировать то положение, что желательным конечным результатом будет восстановление благого управления и верховенства права.

Ресурсы и их предоставление

7.18 Любая операция по защите, вызванная широкомасштабной гуманитарной угрозой или чрезвычайной ситуацией, требует, чтобы вовлеченные в нее страны, равно как и соответствующие международные организации, были готовы поддержать операцию необходимыми ресурсами. Выделение достаточных ресурсов абсолютно необходимо для успеха, и отсутствие таковых в прошлом было одной из основных трудностей.

7.19 Объем предоставляемых ресурсов является четким сигналом для всех заинтересованных лиц относительно решимости и намерений участников. В случае проведения операций развивающимися странами, и в особенности их региональными организациями, значительной и постоянно требующей решения проблемой вполне может стать обеспечение ведения таких операций. Без более широкой международной поддержки весьма немногие развивающиеся страны в состоянии взять на себя долгосрочные обязательства по осуществлению военного вмешательства, и это обстоятельство может стать причиной преждевременного вывода их вооруженных сил, до того как будут достигнуты все важные цели по защите людей.

ПРОВЕДЕНИЕ ВОЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Командная структура

7.20 Принятие военных решений опирается на наличие четкой и единой системы связи и порядка подчиненности, а для успешного ведения операций необходимо единое командование. Лучше всего это может быть достигнуто, если имеется одна цепочка объединенного командования и если государства готовы в максимально возможной степени передать командование направляемыми ими войсками командующему объединенными силами, которого они назначат для осуществления вмешательства. Различные национальные интересы государств, осуществляющих вмешательство, как и различия в их правовых системах, могут привести к некоторым ограничениям в отношении степени передачи командования их вооруженными силами военачальнику, отвечающему за проведение операции по военному вмешательству, а также в отношении применения смертоносной силы. Однако чем меньше национальных ограничений на применение национальных контингентов в такой операции, тем в большей степени командующий объединенными силами будет способен действовать решительно и гибко.

7.21 Жесткий политический контроль за подобными операциями является обязательным, однако политический контроль не означает управления со стороны политических структур каждым мельчайшим компонентом военной операции. Политические лидеры должны установить четкие задачи для каждого этапа в рамках заданных оперативных параметров. Военачальники должны выполнять эти задачи, обращаясь за дальнейшими указаниями по мере достижения поставленных целей или возникновения существенных новых проблем.

Отношения между гражданскими и военными структурами

7.22 При необходимости проведения военного вмешательства вооруженные силы, осуществляющие такое вмешательство, гражданские органы власти (внутренние и внешние) и гуманитарные организации, вероятно, будут работать бок о бок, стремясь оказать помощь и предоставить защиту находящимся в опасности группам населения. Вхождение в контакт более строго иерархически организованной и дисциплинированной военной структуры и гораздо более рыхлой гуманитарной сферы, в частности, иногда было источником значительной напряженности между ними. Улучшение координации и сотрудничества между вооруженными силами, гражданскими политиче-

скими органами власти и гуманитарными организациями, вероятно, и впредь останется вопросом особой значимости.

7.23 С началом силовой акции возникают гуманитарные последствия и необходимость трудного выбора краткосрочных и долгосрочных компромиссов. Даже в самых небезопасных и нестабильных обстоятельствах специальные гуманитарные организации остаются на месте как можно дольше. Тот факт, что персонал Международного комитета Красного Креста оставался в Кигали после вывода оттуда войск ООН, а многочисленные неправительственные организации оставались в Сараеве, несмотря на пули снайперов и ракетные обстрелы, свидетельствует о приверженности гражданских структур взятым обязательствам по оказанию помощи и предоставлению защиты группам местного населения, находящимся в опасности.

7.24 Однако действия военных с применением смертоносной силы могут сделать дальнейшее пребывание на соответствующей территории гуманитарных работников невозможным. Для повышения безопасности в краткосрочной перспективе, возможно, придется сократить оказание гуманитарной помощи и в конечном счете в долгосрочной перспективе прибегнуть к гуманитарной акции. Например, ситуация в Боснии продемонстрировала несовместимость боевых действий с продолжением гуманитарных операций. То же произошло бы и в том случае, если бы оказалось возможным реально провести разоружение огромных лагерей беженцев в Восточном Заире, контролируемых *génocidaïres*. Гуманитарные работники из других стран должны были бы покинуть лагеря беженцев на период проведения зачисток. Сотрудники организаций по оказанию помощи (как и журналисты) могут стать заложниками и пешками в этой игре.

7.25 Предметом постоянной заботы является координация, но ее удовлетворительного уровня добиться крайне трудно, поскольку координация предполагает сотрудничество независимых властных структур. Зачастую координация не приводит ни к единому процессу принятия решений на регулярной основе, ни к подлинному объединению усилий. Несмотря на то что усилия по координации в некоторых случаях заметно повышали эффективность действий, в других они сводились всего лишь к попыткам минимизировать борьбу за сферы влияния.

Правила ведения боевых действий

7.26 Правила ведения боевых действий крайне важны при принятии ответных мер и защите находящихся в опасности групп населения. Такие правила включают указания по регламентации применения вооруженными силами на театре военных действий. Правила ведения боевых действий должны соответствовать тактическому замыслу и быть целесообразными в рамках предполагаемого вида военной акции. Использование лишь минимальной силы в целях самообороны, характерное для традиционных операций по поддержанию мира, будет явно недостаточным и неподходящим для силовой акции по установлению мира, включающей военное вмешательство. Такие меры, как арест преступников (на улицах или лиц, обвиняемых в военных преступлениях), прекращение насилия и задержание возможных убийц и грабителей, требуют наличия ясных и твердых правил применения военной силы. Четкие правила ведения боевых действий могут уменьшить необходимость в дополнительных разъяснениях со стороны отдельных стран (иногда это может стать существенным препятствием при осуществлении многонациональной операции).

7.27 Правила ведения боевых действий должны также отражать принцип соразмерности. Соразмерность в этом контексте не должна исключать возможность эскалации усилий, если возникнет такая необходимость, но должна вести к ограничению использования разрушительной силы современного оружия. Соразмерность не должна также сковывать действия вооруженных сил на местах или принуждать к нанесению только ответных ударов, лишая права на инициативу, когда это может понадобиться.

7.28 В контексте актов вмешательства, предпринимаемых в целях защиты людей, правила ведения боевых действий в ходе военного вмешательства должны отражать строгое соблюдение норм международного права, и в особенности международного гуманитарного права. Они должны включать официальное под-

тверждение того, что некоторые виды оружия, и особенно те, которые запрещены международными соглашениями, не могут применяться.

7.29 В отношении нарушения международных норм служащими международных вооруженных сил нет общей дисциплинарной процедуры. Судебное преследование военнослужащих за совершенные правонарушения, в том числе связанные с их поведением в отношении гражданского населения в месте осуществления операции, в основном остается за направившими их странами. Особое внимание в ходе выполнения возложенных на них обязанностей осуществляющие вмешательство государства должны уделить введению кодекса поведения и обеспечению правосудия и привлечения виновных к ответственности, с тем чтобы не дискредитировать интервенционистские войска в глазах местного населения и не подорвать попытки гражданских властей установить правопорядок. Стандарты, устанавливаемые такими кодексами, должны быть очень высокими, а те, кто им не соответствует, должны быть выведены из числа участников осуществляемого вмешательства.

Применение силы

7.30 Быстрый успех военных операций легче всего может быть достигнут благодаря внезапности, применению превосходящих сил и концентрации всех военных усилий. Однако было замечено, что в контексте проведения вмешательства в целях защиты людей практически невозможно полагаться на скрытность и внезапность или максимально полно использовать разрушительную силу современного оружия. Достижение внезапности на стратегическом уровне должно быть сопоставимо с важностью и необходимостью попытки убедить государство – объект вмешательства выполнить предъявленные ему требования, прежде чем появится необходимость прибегнуть к военной силе. Кроме того, демократические общества, высоко ценящие права человека и верховенство права, не будут долго терпеть слишком широкое применение превосходящей военной силы.

7.31 Лица, осуществляющие планирование военных операций, могут пожелать компенсировать утраченную возможность стратегической внезапности путем концентрации военной мощи, предоставленной в их распоряжение. Политические обстоятельства и реальные условия на местах могут позволить или не позволить это. Критически важным фактором, влияющим на интенсивность операций, является необходимость сотрудничества с гражданским населением, как только достигнута непосредственная цель остановить насилие или этнические чистки. Это означает прежде всего отказ от проведения военных акций, которые могут способствовать широкому распространению чувства ненависти к государствам, осуществляющим вмешательство. Вероятно, во время самого нападения невозможно завоевать умы и сердца людей, подвергающихся нападению, но планирование должно ориентироваться на то, чтобы, когда вооруженный конфликт подойдет к концу, не все двери оказались закрытыми. Это означает введение ограничений на боевые действия и демонстрацию – путем проявления сдержанности – того, что осуществляемая операция не является войной, направленной на поражение государства, а лишь акцией по защите групп населения этого государства от притеснений, преследований или убийств. Учет этих соображений означает принятие некоторых поэтапных изменений в том, что касается интенсивности операций, и известной постепенности в отношении фаз операции и выбора целей. Такой подход может также явиться единственно возможным способом сохранения устойчивости военной коалиции. Хотя это является очевидным нарушением принципов, которыми руководствуются при проведении военных операций, необходимо помнить о том, что операции по защите – это не война.

7.32 Для компенсации до некоторой степени этих затруднений планирование этапов вмешательства – чтобы подкрепить то утверждение, которое мы сделали в начале этой главы, – должно быть особо целенаправленным. Необходимо выбирать средства в строгом соответствии с целями, определять и направлять усилия на ключевые точки приложения военного и политического давления. Необходимо планировать и учитывать роль невоенных составляющих. Необходимо предусмотреть возможные непредвиденные ситуации и составлять планы на случай их возникновения.

Военные потери

7.33 Часто способы упреждающего применения силы определяются скорее военной целесообразностью, нежели какими-либо соображениями, касающимися ответственности по защите гуманитарных интересов. В Боснии, например, сторонники проведения военного вмешательства обычно использовали в качестве основного аргумента осуществимость подобной операции – под которой они понимали нанесение авиаударов без каких-либо потерь, – а не моральные, правовые или оперативные обязательства. Они редко признавали наличие значительного риска для интервенционистских вооруженных сил, связанного с реальным вторжением. В действительности вопрос в конечном счете состоял в том, готов ли Запад рисковать жизнями своих солдат, чтобы остановить военные преступления, нарушения прав человека и вынужденную миграцию.

7.34 Вооруженная защита сил, осуществляющих вмешательство, является важной целью, но она никогда не должна стать главной. Если защита самих вооруженных сил становится первоочередной задачей, возможно, лучшим вариантом в таком случае будет вывод этих сил, за которым может последовать новая и более масштабная акция.

Отношения со средствами массовой информации

7.35 Вездесущие СМИ и освещение военных операций по всему миру практически в реальном времени в состоянии подвергнуть критике во всемирном масштабе любого, кто чрезмерно использует превосходящую военную силу. В операциях, отличных от самообороны, такое использование военной силы снизит степень общественной поддержки военных операций, которая тем более нужна, чем меньше рядовой обыватель понимает, почему его страна должна осуществлять вмешательство.

7.36 Современные средства связи и освещение в СМИ также оказывают воздействие на меры принуждения в том смысле, что общественность имеет новое средство контроля воздействия военной акции на гражданское население. Меры принуждения, вероятно, получают широкую общественную поддержку, если смертоносная сила будет применена таким образом, который если и не одобряется, то по крайней мере будет хотя бы терпим для большинства населения входящих в коалицию стран. Освещение в СМИ страданий гражданского населения в Ираке в результате введенных санкций или после авиаударов в Сербии явилось новым элементом в определении не только военной, но и политической стратегии.

7.37 Поэтому тактическое планирование операции по защите должно содержать достаточно детализированную дополнительную концепцию информирования общества. Надлежащее проведение кампании по информированию общественности играет ключевую роль в сохранении не только общественной поддержки вмешательства, но и целостности коалиции. Трудность при разработке такой концепции состоит в увязке требований точной, полной и оперативной информации с необходимостью обеспечить секретность операции. Огромное значение имеют сохранение целостности коалиции, осуществляющей вмешательство, и желательность максимально возможного подрыва поддержки, которой, что не исключено, пользуется выступающий против коалиции руководитель у своего собственного народа или у союзников. В этих обстоятельствах не должно быть никаких сомнений в том, что в сравнении с войной или силовыми акциями необходимость информирования будет иметь преимущество перед секретностью операции, хотя тем самым шансы на достижение внезапности еще более уменьшатся.

ДЕЙСТВИЯ ПОСЛЕ ВОЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Передача власти

7.38 Основная миссия вооруженных сил по окончании операции вмешательства заключается в том, чтобы обеспечить безопасную среду, необходимую для восстановления благого управления и верховенства права.

Кроме того, от вооруженных сил может потребоваться оказать содействие в восстановлении районов, в которых использование невоенного персонала может быть слишком опасным. Проведение таких операций часто означает, что вооруженные силы будут все более вынуждены делать то, что в нормальной ситуации делает полиция, по крайней мере на начальном этапе. Кроме того, вооруженные силы должны быть готовы прибегнуть к принуждению тех, кто не желает подчиниться, и, при необходимости, оборонять страну.

7.39 Эти задачи более сложны и более масштабны, чем задачи обычных боевых операций. Порядок подчиненности становится все более размытым, поскольку гражданские органы власти на местах будут часто брать ведущую роль на себя. После окончания боевых действий необходимо как можно скорее установить четкие границы ответственности и передать обязанности от военных к гражданским органам. Хотя в течение короткого промежутка времени непосредственно после окончания боевых действий командующему вооруженными силами может быть необходимо взять на себя все административные полномочия, передача власти гражданским лицам должна произойти в возможно более короткие сроки. Обычно для этого ООН назначает Специального представителя Генерального секретаря, которому военные передают полномочия, а затем, после проведения выборов и вывода иностранных вооруженных сил, следует полное восстановление местных органов власти.

Поддержание мира и миростроительство

7.40 Присутствовать до окончания вмешательства означает также то, что силы, осуществившие вмешательство, должны быть готовы к тому, что они останутся в стране после непосредственного вмешательства столько, сколько будет нужно для достижения устойчивой стабильности, поддерживаемой за счет внутренних сил. Коалиции или отдельные государства поступят безответственно, если они осуществят вмешательство, не имея намерения восстановить мир и стабильность и поддерживать проведение операции по окончании вмешательства в течение необходимого для этого времени.

7.41 Опыт прошлого показывает, что, если не справиться с задачей обеспечения внутренней безопасности с самого начала, "старые" обычаи и структуры могут возобладать и подорвать другие попытки упрочить постконфликтное миростроительство. Непосредственным следствием любой гражданской войны становятся разгул организованной преступности, совершаемые из мести преступления, распространение оружия, мародерство и воровство. Гражданские полицейские силы ООН, размещаемые вместе с миротворцами для оказания содействия в возрождении национальных правоохранительных органов, не имеют соответствующей подготовки для решения вопроса охраны правопорядка в ситуации "и не преступление, и не война". Единственным действенным инструментом остаются вооруженные силы, хотя эту реальность скрывает понимание мира как антитезы войны.

Пять задач по защите

7.42 Целесообразно осветить пять заслуживающих внимания аналитически различных видов задач по защите, возникающих, как показывает опыт, в период после проведения силовой акции. Первая – это защита меньшинств. Данная оперативная задача особенно важна, когда гражданское население возвращается на территории, где большинство населения составляет другая этническая группа. Многочисленные примеры таких трудностей дали Балканы, и относительно малое число вернувшихся беженцев и внутренне перемещенных лиц говорит само за себя.

7.43 Второй важной задачей по защите является реформирование сектора безопасности. В фокусе таких задач находится содействие местным органам власти в осуществляемом ими процессе трансформации сектора безопасности. Как двусторонние, так и многосторонние доноры стремятся повлиять на направленность проводимых изменений, внедрить рациональные методы и передать свои знания и практический опыт новым властным структурам. Важность и одновременно трудность попыток набрать и подготовить местные полицейские силы и реформировать уголовную и судебную системы были продемонстрированы в

самых разных странах, таких как Гаити, Руанда и Восточный Тимор. Особенно сложные проблемы возникают в ситуациях, когда подготовленный персонал по большей части погиб или скрылся, чтобы избежать насилия.

7.44 В этом отношении возникает носящая временный характер проблема, касающаяся использования местной полиции. В самом деле, численность сотрудников гражданской полиции в настоящее время уступает только численности военнослужащих, принимающих участие в операциях ООН. В свете послевоенных конфликтов и необходимости обеспечения беспристрастности потребность в гражданских полицейских операциях в ходе разрешения внутренних конфликтов в стране, вероятно, останется одной из наиболее приоритетных при оказании помощи истерзанному войной обществу в восстановлении условий для социальной, экономической и политической стабильности. Трудность набора в международные полицейские силы является центральным и критически важным сдерживающим фактором, особенно в свете необходимости реформировать и перестраивать местные полицейские силы в дополнение к консультированию, обучению и контролю за деятельностью вновь набранных сотрудников.

7.45 Третья главная задача – разоружение, демобилизация и реинтеграция. Хотя реинтеграция является ключом к долгосрочному миростроительству и в конечном счете к возврату на путь экономического и социального развития, основное внимание здесь фокусируется на безопасности и защите гражданского населения. Как отражено в резолюциях Совета Безопасности ООН и мандатах миссий, ключом к стабилизации всегда была демобилизация бывших комбатантов. Негласной целью мер по стабилизации были лишение сотрудников местной милиции и главарей военизированных группировок их власти и средств для осуществления насилия и новая централизация власти на гораздо более высоком уровне. Иными словами, успех всего процесса вмешательства зависит от степени реального разоружения воюющих группировок. Однако разоружение представляет собой одну из наиболее трудноосуществимых задач. Крайне сложно изъять все оружие даже по окончании вооруженной борьбы, когда сохраняющиеся условия отсутствия безопасности создают сильный стимул для сохранения и приобретения легкого и стрелкового оружия самыми широкими кругами населения. Соображения физической безопасности и экономические потребности приводят к сохранению торговли стрелковым оружием еще долго после вывода осуществлявших вмешательство войск.

7.46 Все обязательства по разоружению в ходе мирного процесса, по крайней мере вначале, как правило, основывались на согласии – вне зависимости от того, были ли внешние силы развернуты в соответствии с мандатом, предоставленным по главе VI или VII. Однако идея добровольного разоружения вскоре наталкивается на такие препятствия, как вопросы безопасности и обеспечение средств к существованию для комбатантов, решающих проблему сдачи своего оружия, наряду с обычно недостаточной численностью персонала сил по поддержанию мира. Столкнувшись с несоблюдением положений о разоружении, предусмотренных мандатом, осуществляющие вмешательство силы реагируют на это двояко. Первая реакция – это молчаливое согласие международных сил с местным неподчинением в сочетании с изменением мандата, позволяющим продолжение "мирного процесса", невзирая на это. Второй подход – применение ограниченных мер принуждения в отношении упорствующих сторон с одновременными попытками сохранения консенсуального характера вмешательства на стратегическом уровне.

7.47 Ситуации в Камбодже и Анголе представляют классический пример молчаливого согласия, в то время как в Сомали и отчасти в Боснии имели место попытки принуждения. Региональные операции и операции ООН в Западной Африке характеризовались сложнейшим сочетанием методов принуждения и молчаливого согласия, в то время как подход к проблемам разоружения и безопасности в Руанде противоречит всякой логике. Ни один из этих примеров, однако, не дает возможности сделать позитивные выводы в отношении способности осуществляющих вмешательство вооруженных сил улучшить защиту гражданских лиц, подвергающихся опасности, путем сокращения количества оружия, имеющегося на руках у местных военнослужащих, милиции и бандформирований. На деле пример Сомали и Сребреницы показал, что, если разоружение неосуществимо, возможно, лучше всего вообще не начинать его. Осуществляющие вме-

шательство вооруженные силы, мандат которых включает проведение разоружения, не имеют вытекающих из доктрины осуществления вмешательства политических и военных полномочий для реализации стратегии принуждения.

7.48 Четвертая задача по защите, которая с ростом повсеместной поддержки оттавской Конвенции о противопехотных минах становится все более часто встречающимся компонентом мандатов на осуществление действий по окончании вмешательства, — это разминирование. Оно включает различные операции, от реального обозначения известных или предполагаемых минных полей и разведки минных полей степени 1 до разминирования в рамках гуманитарных операций и помощи пострадавшим. Создание Службы ООН по вопросам деятельности, связанной с разминированием, женеvского Международного центра по разминированию в рамках гуманитарных операций и растущая сеть национальных центров по разминированию представляют собой успешную модель скоординированной деятельности в области разминирования, участие в которой принимают как страны-доноры, так и страны, территории которых насыщены минами. Недавний опыт проведения таких операций в Эфиопии/Эритрее, Камбодже и Косове показал, что проведенная на раннем этапе координация обучения с целью повышения информированности о минной опасности (часто проводимое военным персоналом) — с установкой указателей, нанесением разведанных минных полей на карту и разминированием (также часто осуществляемых вооруженными силами) — и тщательно спланированного постепенного возврата беженцев и внутренне перемещенных лиц позволяет значительно сократить число тех, кто мог бы погибнуть или пострадать в результате подрыва на минах. Разминирование, включенное в постконфликтные миротворческие операции, признается существенным элементом эффективного и устойчивого экономического и социального восстановления и реабилитации.

7.49 Пятая задача по обеспечению безопасности в течение переходного периода связана с преследованием военных преступников. Подробности продолжающегося уголовного преследования лиц, совершавших преступления в ходе военных действий в бывшей Югославии и Руанде, уже были проанализированы. Здесь же следует упомянуть о возможной новой задаче для военных и полицейских сил во время и после проведения силовой акции, особенно после того, как будет создан Международный уголовный суд. Военачальники и политики в странах НАТО проявляют нерешительность в преследовании и аресте лиц, обвиняемых в военных преступлениях, опасаясь возможной враждебности и резко отрицательной реакции со стороны местного населения. Хотя некоторые лица, обвиненные в преступлениях на Балканах, по-прежнему скрываются или даже живут не таясь, значение этой новой оперативной задачи, вероятно, будет усиливаться.

ДОКТРИНА ОПЕРАЦИЙ ПО ЗАЩИТЕ ЛЮДЕЙ

7.50 Суммируя вышесказанное, можно сделать вывод: ответственность по защите означает, что операции по защите людей отличаются как от традиционных оперативных концепций ведения войны, так и от операций ООН по поддержанию мира. Поэтому было бы желательным представить принципы, изложенные в этой главе, наряду с положениями, сформулированными в главе 4, в виде некоей Доктрины операций по защите людей. Комиссия рекомендует Генеральному секретарю ООН предпринять шаги для начала разработки такой доктрины. Она будет опираться на основной тезис данного доклада, согласно которому любое насильственное вмешательство в целях защиты людей является всего лишь одним из элементов в непрерывном ряду действий по вмешательству, которое начинается с превентивных действий и заканчивается ответственностью по восстановлению, с тем чтобы восстановить уважение к человеческой жизни и верховенство права.

7.51 Совершенно очевидно, что эта доктрина должна основываться на следующих принципах:

- ☐ операция должна основываться на четко определенной политической цели, выраженной в четком и ясно сформулированном мандате, сопровождаемом выделением надлежащих ресурсов и установлением правил ведения боевых действий (ПБД);
- ☐ вмешательство должно находиться под политическим контролем, но осуществляться военным командованием, получившим все возможные полномочия и имеющим в своем распоряжении адекватные ресурсы для выполнения поставленной задачи, при наличии единого порядка подчиненности, отражающего единство командования и цели;
- ☐ цель операции по защите людей состоит в возможно более быстром обеспечении полного соблюдения прав человека и верховенства права, но не в нанесении поражения государству. Это должно получить надлежащее отражение в применении силы: должны быть приняты ограничения по применению силы, а также предусмотрена его некоторая постепенность и поэтапность, соответствующие целям по защите;
- ☐ проведение операции должно гарантировать максимальную защиту всех групп гражданского населения;
- ☐ необходимо обеспечить строгое соблюдение норм международного гуманитарного права;
- ☐ вооруженная защита сил, осуществляющих вмешательство, никогда не должна возобладать над решимостью выполнить порученную задачу; и
- ☐ необходима максимальная координация между военными и гражданскими властями и организациями.

8. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ ЛЮДЕЙ: ЧТО ДЕЛАТЬ ДАЛЬШЕ

ОТ АНАЛИЗА К ДЕЙСТВИЮ

8.1 Настоящий доклад посвящен людям, оказавшимся в безвыходном положении, группам людей, которым угрожают массовые убийства, этнические чистки и голодная смерть. Он посвящен также ответственности суверенных государств по защите своего народа от таких страданий и в то же время необходимости для более широкого международного сообщества взять на себя такую ответственность, если государства не желают или не способны осуществить ее сами.

8.2 В прошлом в дискуссиях по вопросам вмешательства имела тенденция исходить из того, что вмешательство и государственный суверенитет являются изначально противоречащими друг другу и непримиримыми понятиями, а поддержка одного неизбежно означала отрицание другого. Но в ходе наших консультаций Комиссия обнаружила, что отношения между этими принципами не столь антагонистичны, как мы думали. Мы выявили четко выраженную готовность воспринять идею, согласно которой ответственность по защите своего народа от массовых убийств и других страшных бед является важнейшим и первостепеннейшим из всех видов ответственности, налагаемой суверенитетом, и что если государство не может или не желает защищать свой народ от таких бед, то насильственное вмешательство в целях защиты людей, включая в конечном счете и военное вмешательство, со стороны других членов международного сообщества в крайних случаях может быть оправданным. Иными словами, мы нашли широкую поддержку основополагающему принципу, определяемому в этом докладе, – идее ответственности по защите.

8.3 Наиболее серьезное беспокойство, о котором действительно говорилось членам Комиссии во время проводившихся в течение года по всему миру консультаций, касалось в основном политических и оперативных последствий совместимости принципа общей ответственности с принципом невмешательства. Эта обеспокоенность касалась трех отдельных проблем. Можно говорить о ней, соответственно, как об обеспокоенности в отношении самого процесса принятия мер, в отношении приоритетов и в отношении реализации; кроме того, была высказана общая обеспокоенность, касавшаяся всех трех проблем, относительно того, в чьей компетенции должна быть оценка необходимости предпринимать соответствующие действия.

8.4 Что касается *процесса*, то обеспокоенность касалась главным образом необходимости обеспечить, чтобы, коль скоро принимаются меры по защите и особенно если происходит военное вмешательство в целях защиты людей, такие меры принимались таким образом, чтобы укрепить коллективную ответственность международного сообщества за решение подобных вопросов, а не предоставить возможности и предлоги для односторонних действий. Комиссия, реагируя на эту обеспокоенность, подчеркивала прежде всего центральную роль и ответственность Совета Безопасности Организации Объединенных Наций при принятии любых мер, которые могут потребоваться. Мы высказали некоторые предложения относительно того, что может случиться, если Совет Безопасности не будет действовать, но наша задача, как мы ее понимали, состояла не в том, чтобы найти альтернативы Совету Безопасности как источнику полномочий, а в том, чтобы заставить его работать гораздо лучше, чем он работал до сих пор.

8.5 Что касается *приоритетов*, то беспокойство вызывало главным образом то, что в прошлом в ходе дискуссий и выработки политического курса основное внимание уделялось реагированию на катастрофу, и в частности реагированию путем военного вмешательства, а не попытке прежде всего предотвратить такую катастрофу. Комиссия попыталась устранить этот дисбаланс, снова и снова подчеркивая в ходе обсуждения проблемы вмешательства значение предупреждения как неотъемлемой части всей проблемы, а также указывая на необходимость сосредоточивать внимание именно на вопросах постконфликтного миростроительства всякий раз после проведения военного вмешательства. Мы утверждали, что ответствен-

ность по защите охватывает не только ответственность по реагированию, но и ответственность по предотвращению и ответственность по восстановлению.

8.6 Что касается *реализации*, то здесь мы встретились с наиболее широко распространенной обеспокоенностью. За последнее десятилетие было слишком много случаев, когда Совет Безопасности, столкнувшись с ситуациями, возмущающими совесть человечества, не отреагировал на них должным образом путем своевременного предоставления полномочий и оказания поддержки необходимым мерам реагирования. И события 90-х годов слишком часто показывали, что даже решение Совета Безопасности, которым он санкционировал проведение международных акций для разрешения ситуаций, вызывающих большую обеспокоенность с гуманитарной точки зрения, не являлось гарантией того, что какие-либо действия будут предприняты, а если и будут предприняты, то окажутся ли они эффективными. Комиссия признавала необходимость надлежащим образом определить оперативные меры реагирования, и часть нашего доклада посвящена определению принципов и правил, которыми необходимо руководствоваться при осуществлении актов военного вмешательства в целях защиты людей.

8.7 Но самое важное – это обеспечить надлежащую политическую решимость, и именно этому вопросу мы уделим основное внимание в данной главе. Нет сомнения в том, что, если не удастся мобилизовать политическую волю к действию, когда таковое требуется, дискуссии о вмешательстве в целях защиты людей будут в основном носить академический характер. Самая главная задача сейчас – добиться обеспечения того, чтобы призыв к сообществу государств о принятии мер, если он будет сделан, был услышан. Никогда больше не должны повториться массовые убийства и этнические чистки. Руанда не должна повториться.

МОБИЛИЗАЦИЯ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ

8.8 Ключом к мобилизации международной поддержки является мобилизация поддержки внутри страны или, по крайней мере, нейтрализация внутренней оппозиции. Как будет решаться какой-либо вопрос на национальном уровне – какую поддержку или противодействие получит то или иное конкретное решение о проведении вмешательства с учетом значительных финансовых затрат и людских потерь, которые оно может повлечь, и перераспределения внутренних ресурсов, которое может потребоваться, – всегда играет роль при принятии решений, касающихся международных проблем, хотя степень влияния такого внутреннего фактора, разумеется, весьма различна в разных странах и в разных конкретных случаях.

8.9 Факторы, обусловленные конкретным положением в той или иной стране, такие как ее величина и мощь, географические особенности и характер политических институтов и культуры, очень важны в этом отношении. Некоторые страны отличаются большим органически присущим интернационализмом и интуитивно более склонны откликаться на просьбы о международном сотрудничестве, чем другие. Действительно, крупные мировые державы обычно никогда не проявляют такой заинтересованности в многосторонних действиях, как средние и малые государства, потому что не видят в этом необходимости для себя. Фактор географической близости становится важным просто в силу того, что происходящее по соседству, вероятнее всего, может представлять опасность для граждан данной страны, создать серьезные проблемы в плане безопасности и привести к потоку беженцев, подрыву экономики и нежелательным политическим последствиям, а также привлечь внимание СМИ и стимулировать появление требований о принятии соответствующих ответных действий. В противоположность этому, близость культур может породить особую обеспокоенность бедственным положением единоверцев или людей, говорящих на том же языке, пусть даже они живут в небольших и отдаленных странах. Опять-таки по контрасту, при доминировании крайне интроспективной политической культуры может оказаться трудным принять какую-либо роль по оказанию внешней поддержки, при том что многим политическим системам свойственно непропорционально щедро вознаграждать политических деятелей, все помыслы и все обязательства которых по самой своей сути сосредоточены на сугубо внутренних проблемах, и фактически изолировать тех, кто проявляет готовность участвовать в решении международных задач.

8.10 Особой осторожности также следует обычно ожидать от тех стран, которые обладают необходимыми военными, полицейскими, экономическими и прочими ресурсами, пользующимися наибольшим спросом при реализации мандатов на вмешательство. Принимая во внимание масштабы продолжающейся операции на Балканах (более 50 тыс. военнослужащих), а также сокращающиеся военные бюджеты большинства стран после окончания "холодной войны", существуют реальные ограничения в отношении наличия ресурсов для принятия дополнительного бремени. Возможно, максимальная численность сил ООН по поддержанию мира была достигнута в 1993 году – 78 тыс. человек. Но сегодня, учитывая миссии, проводимые НАТО и ООН, численность солдат, принимающих участие в международных миротворческих операциях, подскочила примерно на 40 процентов, достигнув 108 тыс. Даже государства, готовые в принципе рассмотреть вопрос о новых военных обязательствах за рубежом, вынуждены делать выбор в отношении того, как использовать ограниченные и испытывающие напряжение военные возможности.

8.11 При мобилизации политической поддержки вмешательства в целях защиты людей, как и в других целях, очень многое зависит от руководящей роли ведущих политических деятелей и организаций. Кто-то где-то должен взяться за это дело и довести его до конца. Роль политических руководителей в этом отношении очень велика, но они не единственные действующие лица: по большей части они чутко реагируют на требования и нажим со стороны различных групп своих политических сторонников, а также национальных СМИ и находятся под сильным влиянием того, что говорит им их собственный бюрократический аппарат. Неправительственные организации, в свою очередь, играют крайне важную и все возрастающую роль в предоставлении информации и аргументов, а также прилагают много усилий, с тем чтобы оказать влияние на процесс принятия решений путем обращения как непосредственно к тем, кто делает политику, так и, косвенно, к тем, кто, в свою очередь, влияет на них. Институциональные процессы принятия решений в разных странах значительно различаются, но всегда имеются люди, которые обладают повышенным чувством ответственности, и таких людей нужно отыскивать, проинформировать, поощрять, ставить перед ними задачи и требовать отчета о проделанном: если ответственность несут все, то в действительности никто ни за что не отвечает.

8.12 Беда большинства дискуссий о "политической воле" заключается в том, что на оплакивание ее отсутствия тратится больше времени, чем на анализ ее составляющих и работу над тем, как их использовать в различных контекстах. Если обнажить самую суть этой проблемы, то необходимы хорошее понимание соответствующих институциональных процессов, упоминавшихся выше, а также хорошая аргументация. Что является хорошей аргументацией, будет, очевидно, зависеть от конкретного контекста. Но не будет чрезмерным упрощением сказать, что в большинстве политических систем мира призывы к международным действиям такого рода, какие мы обсуждаем в данном докладе, должны быть подкреплены аргументами, убедительными и воздействующими на людей в четырех разных аспектах: моральном, финансовом, относящемся к национальным интересам и имеющем отношение к приверженности правительству.

8.13 В отношении доводов *морального* порядка предотвращение, избежание и прекращение страданий людей – всех тех катастрофических потерь и бедствий, которыми сопровождаются массовые убийства, этнические чистки и массовый голод, – являются убедительными и делающими правомерными ответные действия мотивами практически в любой политической среде. Политические руководители часто недооценивают обычное чувство порядочности и сострадания, преобладающее у их электората, по крайней мере, если привлечь внимание людей (точно так же, как они недооценивают готовность людей, если они хорошо информированы, принять риск потерь в ходе хорошо спланированных актов военного вмешательства, направленных на облегчение таких страданий). Однако, для того чтобы подействовал моральный мотив, требуется умение передать чувство надвигающейся опасности и реальности угрозы для человеческой жизни в конкретной ситуации. К сожалению, это всегда труднее достигается на важнейшем этапе – этапе предложения, чем после того, как какое-нибудь ужасное событие действительно произошло.

8.14 Самым лучшим *финансовым* аргументом будет то, что чем раньше предпринято действие, тем дешевле оно обходится по сравнению с тем, которое предпринято позже. Если бы удалось предотвратить беду, предупреждение, вероятно, обошлось бы с точки зрения расходов на много порядков дешевле того, что потребуется для реакции на случившееся путем проведения военной акции, оказания безвозмездной гуманитарной помощи, постконфликтного восстановления или всех этих действий, вместе взятых. В Косове практически любые превентивные действия – будь то более эффективная превентивная дипломатия или более раннее и решительное применение принудительных превентивных мер, таких как прямая угроза наземной военной операции, – обошлись бы в гораздо меньшую сумму, чем те 46 млрд. долл., которые, по оценке, мировое сообщество потратило к моменту написания этого доклада на ведение войны и последовавшую за ними операцию по поддержанию мира и восстановлению.

8.15 Апеллирование к *национальным интересам* может предприниматься на многих различных уровнях. Попытка предотвратить распад соседней страны, сопровождаемый потоком беженцев и общей дестабилизацией в регионе, может быть неотразимым доводом во многих контекстах. Национальным экономическим интересам часто может столь же хорошо отвечать сохранение линий поставки ресурсов, торговых путей и рынков. И как бы там ни было в прошлом, сегодня никто не сомневается, что для деловой активности мир гораздо лучше войны.

8.16 Имеется и еще один аспект национальных интересов, крайне важный при вмешательстве в целях защиты людей: заинтересованность каждой страны в том, чтобы считаться и быть добросовестным членом международного сообщества. В глобализованном взаимозависимом мире, в котором никто не в состоянии решить все свои проблемы в одиночку, можно получить большую прямую взаимную выгоду: помощь моей страны вашей сегодня в решении ваших проблем с беженцами и терроризмом в соседней с вами стране вполне может привести к тому, что вы будете более склонны завтра помочь справиться с проблемами экологии или наркотиков в моей стране. Заинтересованность в том, чтобы считаться добросовестным членом международного сообщества, приводит к тому, что страна может со временем завоевать хорошую репутацию, регулярно выражая готовность содействовать в выполнении международных задач, движимая мотивами, которые кажутся относительно бескорыстными, и просто пользоваться выгодами от этого.

8.17 Выдвижение привлекательных для своих *приверженцев* доводов правительством, заботящимся о получении политической поддержки на выборах или о чем-либо еще, является более деликатным вопросом. Дело в том, что в любой конкретной стране аргументы, которые могут не иметь сильной или достаточной привлекательности для общества в целом, могут оказаться привлекательными для той части базы поддержки самого правительства, которая играет ключевую роль, и по этой причине иметь чрезвычайно большое влияние. Зачастую правительствам приходится действовать, не зная точки зрения большинства населения, и даже в том случае, когда они знают, что большинство может быть настроено против предлагаемых действий. Часто более важным оказывается то, что у них есть аргументы, которые могут показаться привлекательными для их базы непосредственной поддержки или, по крайней мере, не оттолкнуть ее, и что у них есть аргументы, которые они могут использовать, для того чтобы уменьшить эффективность нападок своих политических оппонентов или, по крайней мере, защищаться от них.

МОБИЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ

8.18 То, что происходит в столицах, является критически важным компонентом международного процесса принятия решений. Но это только часть общей картины. Международная политическая воля – это нечто большее, чем простая сумма отношений и позиций отдельных стран. Конечно, весьма важно и то, что происходит между государствами и их представителями при двусторонних и многосторонних контактах, а также в рамках межправительственных организаций. Чтобы добиться произнесения нужных слов и воплощения их в дела, необходимо обеспечить – как на международном, так и на национальном уровне, – чтобы не было расхождений по существу в отношении как приверженности делу вмешательства и руково-

дства им, так и ведения постоянной пропагандистской кампании. Мобилизация поддержки конкретных случаев вмешательства всегда является непростой задачей, потому что всегда можно привести неотразимые доводы в пользу бездействия. Как на международном уровне, так и внутри стран применяются одни и те же ограничения в отношении понимания того, кто фактически несет ответственность за принятие решений в рамках различных процессов, связанных с вмешательством, и на кого ее можно возложить. И умение представить на международной арене аргументы, убедительные с точки зрения морали, расходования ресурсов, национальных интересов и интересов политики, не менее важно, чем внутри страны. Весь настоящий доклад представляет собой в определенном смысле изложение именно этих аргументов в контексте вмешательства в целях защиты людей.

8.19 Очевидной отправной точкой для поиска руководства многонациональными усилиями, связанными с вопросами вмешательства, является обращение к Генеральному секретарю ООН и старшим должностным лицам Секретариата. Хотя официальная роль Генерального секретаря ООН, предусмотренная статьей 99 Устава ООН, могла бы, как мы уже предлагали, получить дальнейшее развитие, его повседневная работа и взаимодействия с Советом Безопасности, равно как и его международная роль в отношениях с правительствами и СМИ, дают ему уникальную возможность мобилизовывать международную поддержку. Еще один важный аспект его роли в руководстве международными усилиями заключается в создании и сохранении многонациональных коалиций, которые являются существенным элементом при реализации в наши дни санкционированных ООН миротворческих операций. Секретариат, особенно представляя свои доклады и рекомендации Совету Безопасности, вносит крупный вклад в направленность обсуждений и определение диапазона рассматриваемых вариантов решений. Его вклад, и это надо еще раз подчеркнуть, может быть как позитивным, так и негативным: ситуация в Руанде в 1994 году означала не только провал ключевых государств-членов, но и сбой в руководстве ООН, а также в эффективном функционировании Секретариата.

8.20 Кроме самой ООН, включая все органы и учреждения системы помимо Секретариата, имеются другие многочисленные международные действующие лица, роль которых в вопросе о вмешательстве невероятно важна, в частности региональные и субрегиональные организации, международные неправительственные организации и СМИ. На протяжении этого доклада мы уже упоминали ключевых институциональных игроков, и поэтому здесь нет необходимости говорить об этом снова.

8.21 Что касается СМИ, нет никаких сомнений в том, что умелый репортаж, хорошо аргументированные мнения и в особенности показ страданий в реальном масштабе времени оказывают воздействие, способствуя появлению как на внутреннем, так и на международном уровне требований о принятии мер. "Эффект Си-эн-эн" действует почти неотразимо, хотя он может привести к несоразмерным с реальностью последствиям, когда сходным по своей тяжести кризисам уделяется разное внимание. С другой стороны, сосредоточивая внимание на человеческих страданиях, СМИ иногда могут отвлечь лиц, ответственных за формирование политики, от трудных дипломатических и военных решений, так как дефицит времени иногда подталкивает их к принятию мер без серьезного анализа и планирования. Возможно, это менее тяжкий грех, чем полная инертность или чрезмерная затяжка, но это может, тем не менее, создать проблемы.

8.22 Международные НПО были важными сторонниками трансграничных действий по защите людей, расширяемых в некоторых случаях до масштабов военного вмешательства, и их позитивное влияние, стимулирующее ответную реакцию – особенно на Западе, – было велико. Однако и у них, с точки зрения принимающих решения лиц, на которых они хотят повлиять, могут быть свои недостатки как у сторонников действий: часто считают, что им недостает опыта в формировании политики, нередко они – что тоже не приносит пользы – расколоты по вопросу о том, какой именно политический курс является оптимальным, и иногда отказываются выразить публично (хотя делают это неофициально) поддержку принудительных мер, которые, при всей их необходимости, правительствам или межправительственным учреждениям будет нелегко реализовать без открытой поддержки.

8.23 Цели лиц, занимающихся формированием политики, и сторонников гуманитарных действий не так уж и расходятся. Даже если учесть, что применение смертоносной силы должно оставаться последним средством, имеется еще широкий выбор вариантов, от полного бездействия до направления войск. Всегда есть варианты, которые нужно рассмотреть до, во время и после конфликтов, несущих смерть. Как лица, занимающиеся формированием политики, так и сторонники гуманитарных действий хотели бы, чтобы государственная политика преуспела в решении самых важных и злободневных вопросов. Одной из таких наиболее неотложных задач является то, как осуществлять ответственность по защите людей, столкнувшихся с самой ужасной угрозой, которая может возникнуть в современном мире.

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

8.24 Изначально целью Комиссии было представить доклад, который имел бы практическое и конкретное политическое влияние, а не просто дать дополнительный стимул ученым и другим комментаторам (хотя мы надеемся, что и этой цели мы тоже достигли). В соответствии с нашей практической целью мы на протяжении всей работы и консультаций заботились о необходимости обеспечить прочную основу для дискуссий, которые пройдут в ООН и в рамках других международных форумов после представления этого доклада, а также в правительствах и среди тех, кто стремится влиять на них.

8.25 Наша надежда на ближайшее будущее состоит в том, что если мы способствовали прояснению и четкому обозначению условий дискуссий – не борьба между суверенитетом и вмешательством, а введение общей темы "ответственности по защите", – то тем самым мы помогли продвинуться вперед в идущей сейчас полемике и найти выход из того тупика, в который зашли эти дискуссии. Мы хотим прежде всего укрепить перспективы осуществления действий на коллективной и принципиальной основе, минимизируя при этом двойные стандарты, в ответ на связанные с огромными гуманитарными бедствиями ситуации, возмущающие совесть человечества и вызывающие к таким действиям. Если наш доклад поможет стимулировать поддержку таким действиям, напомнив государствам об их общей ответственности, то он действительно внесет весьма значительный вклад.

8.26 Принципы, в отношении которых мы хотели бы видеть достижение консенсуса, перечислены в Кратком изложении в начале доклада. Что еще нужно для того, чтобы способствовать их продвижению? На национальном, региональном и международном уровнях велось немало дискуссий по вопросу о том, как подойти к решению практической задачи – попытаться оформить любой новый консенсус, достигнутый между государствами по вопросу вмешательства в целях защиты людей. Некоторые предлагают сосредоточить усилия на составлении проектов руководящих принципов для внутреннего использования Советом Безопасности; другие поддерживают принятие более официальной резолюции Генеральной Ассамблеи; а третьи пошли еще дальше и предлагают начать работу по составлению новой международной конвенции или даже внести поправки в Устав ООН.

8.27 Комиссия считает, что было бы преждевременным высказывать сейчас мнение по поводу того, что в конечном счете может оказаться возможным, если будет достигнут консенсус в отношении идеи "ответственности по защите" в той степени, в какой мы на это надеемся. Сейчас же важно положить начало, побудив государства-члены к совместной работе с Генеральным секретарем над тем, чтобы наполнить предложенные нами идеи содержанием как по существу вопроса, так и по процедуре. Самому Генеральному секретарю, Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее предстоит сыграть важные роли, и мы даем некоторые предложения в этом отношении в приведенных ниже рекомендациях. Комиссия не высказывает своего мнения в отношении того, какова должна быть наиболее целесообразная последовательность принятия перечисленных мер.

8.28 Комиссия рекомендует Генеральной Ассамблее:

Принять проект резолюции в форме декларации, включающей базовые принципы ответственности по защите людей и содержащей четыре основных элемента:

- ☐ *подтверждение идеи суверенитета как ответственности;*
- ☐ *утверждение тройкой ответственности международного сообщества государств – предотвращать, реагировать и восстанавливать – при возникновении ситуаций, когда, как утверждается, требуется защита людей в государствах, которые либо не могут, либо не хотят сами реализовывать свою обязанность по их защите;*
- ☐ *определение порога (крупномасштабные человеческие жертвы или этнические чистки, фактические или в высшей степени вероятные), которому должны отвечать ситуации, когда, как утверждается, требуется защита людей, чтобы военное вмешательство было оправданным; и*
- ☐ *формулирование принципов предосторожности (благое намерение, последнее средство, соразмерность средств и вероятность успеха), которые должны соблюдаться при использовании военной силы в целях защиты людей.*

8.29 Комиссия рекомендует Совету Безопасности ООН:

- 1) *Чтобы члены Совета Безопасности ООН рассмотрели и попытались достичь согласия в отношении набора руководящих принципов, включающего "Принципы военного вмешательства", перечисленные в Кратком изложении, которые могли бы регулировать их реакцию на обращения об осуществлении военного вмешательства в целях защиты людей.*
- 2) *Чтобы пять постоянных членов Совета Безопасности ООН рассмотрели и попытались достичь согласия в отношении неприменения своего права вето по вопросам, не затрагивающим жизненно важные интересы их государств, и не препятствовали принятию резолюций, санкционирующих проведение военного вмешательства в целях защиты людей, за которые высказывается большинство его членов.*

8.30 Комиссия рекомендует Генеральному секретарю ООН:

Рассмотреть и провести консультации с Председателем Совета Безопасности ООН и Председателем Генеральной Ассамблеи, соответственно, по вопросу о том, как можно лучше способствовать продвижению рекомендаций по существу вопроса и осуществлению действий, содержащихся в настоящем докладе, в этих двух органах, а также в его собственной дальнейшей деятельности.

ЗАДАЧА ДОЛЖНА БЫТЬ РЕШЕНА

8.31 В ходе проводимых ею обсуждений Комиссия стремилась согласовать две цели: усилить, а не ослабить суверенитет государств и улучшить способность международного сообщества реагировать решительно, когда те или иные государства не могут или не хотят защищать свой собственный народ. Согласование этих двух целей очень важно. Подлинное равенство между народами не может быть достигнуто, если не уважается суверенитет государств и не повышается их способность защитить своих граждан. Точно так же сам термин "международное сообщество" теряет смысл, если сообщество государств не сможет действовать решительно, когда большие группы людей подвергаются физическому уничтожению или этническим чисткам.

8.32. Комиссия высказывает оптимизм в отношении того, что на практике можно будет добиться согласования этой двуединой цели – расширения возможностей суверенитета государств и улучшения способности международного сообщества защищать людей, которым грозит смертельная опасность. Наша работа

отражает выдающиеся и даже исторические изменения, происшедшие в практике работы государств и Совета Безопасности ООН за последние годы. Благодаря таким изменениям никто не готов отстаивать утверждение о том, что государства могут делать все, что хотят, со своим народом, прикрываясь при этом принципом суверенитета. В международном сообществе не может остаться безнаказанным неоправданное одностороннее применение силы, и так же не могут остаться безнаказанными массовые убийства людей и этнические чистки. Ни одному виновному в таких ужасных злодеяниях нельзя позволить спать спокойно.

8.33 Этот основополагающий консенсус подразумевает, что международное сообщество несет ответственность за решительные действия, когда государства неспособны или не желают выполнять эти свои основные обязанности. Комиссия стремилась четко сформулировать данный консенсус и призывает всех членов сообщества наций, а также неправительственные организации и граждан государств принять идею ответственности по защите в качестве основополагающего элемента кодекса мирового гражданства для государств и народов в XXI веке.

8.34 Выполнение этой задачи – не просто благое пожелание. Это – жизненная необходимость. Ничто не принесло большего вреда нашим общим идеалам равенства, равного достоинства и ценности человеческой личности и Земли как нашего общего дома, чем неспособность сообщества государств предотвратить геноцид, массовые убийства и этнические чистки. Если мы верим в то, что все люди мира обладают равным правом на защиту от актов, возмущающих нашу совесть, мы должны обеспечить, чтобы наша риторика соответствовала реальности, а принципы – практике. Мы не можем довольствоваться только докладами и декларациями. Мы должны быть готовы действовать. Если мы не выполним этой задачи, мы не сможем жить в мире с самими собой.

ПРИЛОЖЕНИЯ

А. СОСТАВ КОМИССИИ

Гэрет Эванс (Австралия), сопредседатель, с января 2000 года является президентом и главой базирующейся в Брюсселе Международной группы по предотвращению кризисов. С 1978 по 1999 год – сенатор и член парламента, а также член Кабинета министров Австралии на протяжении тринадцати лет (1983–1996 годы). Как министр иностранных дел (1988–1996 годы) сыграл видную роль в разработке плана ООН по мирному урегулированию в Камбодже, в заключении Конвенции по химическому оружию, основании форума Азиатско-тихоокеанской ассоциации экономического сотрудничества (АПЕС) и был инициатором создания канберрской Комиссии по ликвидации ядерного оружия. Г-н Эванс является королевским адвокатом (с 1983 года) и кавалером Ордена Австралии (2001 год). Среди многих его публикаций – *Cooperating for Peace* (1993) ("Сотрудничество во имя мира") и статья "Cooperative Security and Intrastate Conflict" ("Совместная безопасность и внутригосударственный конфликт") (*Foreign Policy*, 1994), за которую он в 1995 году получил премию Гравемайера в номинации "Идеи, совершенствующие мировой порядок".

Мохамед Сахнун (Алжир), сопредседатель, Специальный советник Генерального секретаря ООН, ранее был Специальным посланником Генерального секретаря ООН по эфиопско-эритрейскому конфликту, 1999 год; Специальным представителем Организации Объединенных Наций/Организации африканского единства по региону Великих озер Африки (1997 год); и Специальным представителем Генерального секретаря ООН по Сомали (март – октябрь 1992 года). Г-н Сахнун также был членом Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию (Комиссия Брундтланд). Как алжирский дипломат высокого ранга, был послом в Германии, Франции, Соединенных Штатах и Марокко и постоянным представителем при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Был также заместителем Генерального секретаря Организации африканского единства и Лиги арабских государств.

Жизель Коте-Гарпер (Канада) является адвокатом и профессором права Лавальского университета в Квебеке. Помимо членства в других многочисленных организациях была членом Комитета по правам человека ООН, Межамериканского института по правам человека и квебекской Комиссии по правам человека. В 1990–1996 годах была председателем Совета Международного центра по правам человека и демократическому развитию (Монреаль) и членом официальной канадской делегации на четвертой Всемирной конференции по положению женщин (1995 год). В 1995 году была награждена "Медалью мира" Лестера Б. Пирсона и в 1997 году стала кавалером Ордена Канады, а также получила медаль Квебекской коллегии адвокатов. Среди ее опубликованных работ – *Traité de droit pénal canadien* ("Трактат о канадском уголовном праве") (4-е изд., 1998 год).

Ли Гамильтон (Соединенные Штаты Америки) является директором Международного центра поддержки ученых Вудро Вильсона, Вашингтон, и директором Центра по изучению Конгресса США Индианского университета. Член палаты представителей Конгресса США с 1965 по 1999 год. Его выдающийся послужной список включает должности председателей Комитета по международным отношениям, Постоянного специального комитета по разведке и Объединенного экономического комитета. Работал в ряде комиссий, занимавшихся международными вопросами, включая Специальную группу по укреплению палестинских административных учреждений, Специальную группу по будущему международной финансовой архитектуры и Независимую специальную группу по американо-кубинским отношениям в XXI веке Совета по международным отношениям, а также в многочисленных комиссиях, комитетах и советах.

Майкл Игнатъефф (Канада) в настоящее время является профессором (именной грант Карра) по практике осуществления прав человека Школы управления имени Кеннеди Гарвардского университета. Является также старшим научным сотрудником – стипендиатом Фонда XXI века, был членом независимой Международной комиссии по Косову. Будучи журналистом и публицистом, с 1984 года вел передачи на радио, писал

по вопросам истории, моральной философии и анализа культуры. Очень много писал об этнических конфликтах, а совсем недавно – о различных конфликтах на Балканах, в том числе *Virtual War: Kosovo and Beyond* ("Виртуальная война: Косово и далее"). Является также автором многочисленных других работ, включая биографию либерального философа Исайи Берлина. Его семейные мемуары *The Russian Album* ("Русский альбом") в 1988 году получили премию генерал-губернатора Канады и премию Хайнеманна Британского королевского общества литературы. Его второй роман *Scar Tissue* ("Рубцовая ткань") был включен в короткий список на премию Букера в 1993 году.

Владимир Лукин (Россия) в настоящее время является заместителем председателя Государственной Думы России. Работал в Институте мировой экономики и международных отношений в Москве (1961–1965 годы) и Институте США и Канады Академии наук СССР (1968–1987 годы). С 1965 по 1968 год работал также редактором международного журнала "Проблемы мира и социализма" в Праге, но был снят с работы за оппозицию советскому вторжению в Чехословакию в 1968 году. Поступил на работу в Министерство иностранных дел СССР в 1987 году и был послом России в США (1992–1993 годы). В 1990 году был избран депутатом Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Государственной Думы Российской Федерации – в 1993 году. В том же году участвовал в основании партии ЯБЛОКО, которую он по-прежнему представляет в Думе. Был председателем Комитета по международным делам Госдумы (1995–1999 годы).

Клаус Науманн (Германия) был председателем Военного комитета НАТО (1996–1999 годы) и играл центральную роль в урегулировании кризиса в Косове и в разработке новой объединенной военной командной структуры НАТО. Поступил на службу в германский Бундесвер в 1958 году. В 1981–1982 годах в звании полковника служил в штате военного представителя Германии при Военном комитете НАТО в Брюсселе. В 1986 году его произвели в бригадные генералы, а затем назначили на должность (генерал-лейтенантскую) помощника начальника Штаба вооруженных сил ФРГ. В 1991 году его произвели в генерал-полковники, одновременно назначив начальником Штаба. Эту должность он занимал вплоть до того момента, как стал председателем Военного комитета НАТО. После выхода в отставку был членом *Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира*.

Сирил Рамафоза (Южная Африка) в настоящее время является исполнительным председателем фирмы "Rebserve" – крупной южноафриканской компании по управлению службами и средствами сферы обслуживания. В июне 1991 года был избран Генеральным секретарем Африканского национального конгресса, но в 1996 году ушел из политики в бизнес. Играл важную роль в создании самого большого и самого мощного профсоюза в Южной Африке – Национального союза горняков (с 1982 года). По образованию юрист, его учеба в университете неоднократно прерывалась тюремным заключением за политическую деятельность. Он сыграл решающую роль в переговорах с прежним южноафриканским режимом по мирному прекращению политики апартеида и проведению в стране первых демократических выборов в апреле 1994 года, после которых он был избран председателем новой Конституционной ассамблеи. В октябре 1987 года ему была присуждена премия Улофа Пальме, а в мае 2000 года его пригласили участвовать в процессе установления мира в Северной Ирландии.

Фидель В. Рамос (Филиппины) был президентом Республики Филиппины с 1992 по 1998 год, а с 1999 года – председатель Фонда мира и развития Рамоса, занимающегося вопросами азиатско-тихоокеанской безопасности, устойчивого развития, демократического правления и экономической дипломатии. Его вступлению на пост президента предшествовала долгая и выдающаяся карьера в полиции и вооруженных силах, включая участие в войнах в Корее и Вьетнаме. В 1981 году он стал заместителем начальника Штаба вооруженных сил Филиппин, а в 1986 году – начальником Штаба, затем, с 1988 по 1991 год, был министром национальной безопасности. Г-н Рамос сыграл центральную роль в мирных переговорах с мусульманскими повстанцами на юге Филиппин и написал об этом мирном процессе книгу под названием *Break Not the Peace* ("Не разрушайте мир").

Корнелио Соммаруга (Швейцария) в настоящее время является президентом Фонда за моральное перевооружение (Ко), а также Женевского Международного центра по разминированию в рамках гуманитарных операций. Кроме того, он – член Совета Института открытого общества, Будапешт, и был членом *Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира*. До этого был президентом Международного комитета Красного Креста (1987–1999 годы). С 1984 по 1986 год был государственным секретарем Швейцарии по внешнеэкономическим делам. На дипломатической службе Швейцарии (с 1960 года) у него была долгая и выдающаяся карьера, включая период с 1973 года в качестве Генерального секретаря Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) в Женеве. В 1977–1978 годах был президентом Европейской экономической комиссии ООН.

Эдуардо Стейн Барильяс (Гватемала) в настоящее время работает в ПРООН в Панаме, являлся руководителем Миссии наблюдателей ОАГ в Перу на всеобщих выборах в мае 2000 года. Был министром иностранных дел Гватемалы (1996–2000 годы) – должность, на которой он сыграл ключевую роль по наблюдению за гватемальскими мирными переговорами, в частности в организации международной поддержки. С 1971 по 1980 и с 1985 по 1987 годы читал лекции в университетах Гватемалы и Панамы, а с 1982 по 1993 год жил в Панаме и работал в различных региональных проектах в области развития в рамках Латиноамериканской экономической системы (SELA) и Контадорской группы, что было связано с сотрудничеством с латиноамериканскими странами, Европейским сообществом и скандинавскими странами. С декабря 1993 по 1995 год был постоянным представителем Международной организации по миграции в Панаме.

Рамеш Тхакур (Индия) с 1998 года является проректором Университета ООН в Токио, отвечающим за университетскую Программу мира и управления. Получил образование в Индии и Канаде, с 1980 по 1995 год был преподавателем, затем профессором международных отношений Университета Отаго (Новая Зеландия). Затем был назначен профессором и руководителем Центра по исследованию проблем мира Австралийского национального университета в Канберре, где занимался вопросами Конференции по рассмотрению и продлению действия Договора о нераспространении ядерного оружия, разработки проекта Договора о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия и Международной кампании за запрещение наземных мин. Был также консультантом Канберрской комиссии по ликвидации ядерного оружия. Автор множества книг и статей, включая *Past Imperfect, Future Uncertain: the United Nations at Fifty* ("Прошлое – несовершенно, будущее – неизвестно: ООН в свои пятьдесят лет") и в 2000 году был соредактором работы *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention* ("Косово и задачи гуманитарной интервенции").

В. КАК РАБОТАЛА КОМИССИЯ

Мандат

В сентябре 2000 года на Ассамблее тысячелетия Организации Объединенных Наций премьер-министр Канады Жан Кретьен объявил, что в ответ на призыв Генерального секретаря ООН Кофи Аннана к международному сообществу попытаться найти новый международный консенсус в том, как отвечать на массовые нарушения прав человека и гуманитарного права, будет создана независимая Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета.

Открывая работу Комиссии 14 сентября 2000 года, тогдашний министр иностранных дел Канады Ллойд Эксворти сказал, что мандат Комиссии будет заключаться в содействии всестороннему обсуждению проблем и в поощрении достижения глобального политического консенсуса в отношении того, как продвигаться от полемики, а нередко и паралича, к действию в рамках международной системы, в частности через Организацию Объединенных Наций. Была высказана надежда, что во многом подобно тому, как Комиссия Брундтланд по окружающей среде и развитию в 80-е годы рассмотрела казавшиеся несовместимыми проблемы развития и охраны окружающей среды и в процессе интенсивных интеллектуальных и поли-

тических обсуждений разработала понятие "устойчивое развитие", Комиссия (МКВГС) сможет отыскать новые пути согласования казалось бы взаимоисключающих понятий "вмешательство" и "государственный суверенитет".

Было предложено, чтобы Комиссия завершила свою работу в течение года, что позволило бы канадскому правительству воспользоваться проведением 56-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, чтобы проинформировать международное сообщество о выводах и рекомендациях к действию, представленных Комиссией.

Члены Комиссии

Канадское правительство пригласило возглавить Комиссию distinguished Гэрета Эванса, КОА, КА, президента Международной группы по предотвращению кризисов и бывшего министра иностранных дел Австралии, и Его превосходительство Мохамеда Сахнуна (Алжир), Специального советника Генерального секретаря ООН и его бывшего Специального представителя по Сомали и региону Великих озер Африки. В консультации с сопредседателями были назначены десять остальных членов Комиссии, видных деятелей, представлявших самые разные регионы и самый широкий спектр позиций, взглядов, мнений и опыта и в высшей степени компетентных рассматривать сложный комплекс правовых, моральных, политических и оперативных вопросов, которые Комиссии предстояло изучить. Полный список членов Комиссии с краткими биографическими данными приведен в Приложении А.

Консультативный совет

Министр иностранных дел Канады distinguished Джон Мэнли назначил международный Консультативный совет из числа действующих и бывших министров иностранных дел и других видных деятелей, который должен был служить политическим наставником для Комиссии. Консультативный совет был призван помочь членам Комиссии построить ее доклад на основе реальностей текущей политической обстановки и содействовать созданию политического импульса и привлечению общественности, необходимых для выполнения последующих действий в соответствии с ее рекомендациями.

В состав Консультативного совета входят distinguished Ллойд Эксворти (председатель), директор и руководитель Центра Лиу по изучению глобальных проблем при Университете Британской Колумбии; Ее превосходительство Мария Соледад Альвеар Валенсуэла, министр иностранных дел Республики Чили; д-р Ханан Ашрави, бывший член Кабинета министров Палестинской национальной администрации; distinguished Робин Кук, президент Совета и лидер палаты общин Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии; г-н Джонатан Ф. Фантон, президент Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартур; профессор Бронислав Геремек, председатель Комитета по европейскому праву Сейма Республики Польша; Ее превосходительство Росарио Грин Маклас, бывшая министр иностранных дел Мексиканских Соединенных Штатов; д-р Вартан Грегориан, президент Корпорации Карнеги, Нью-Йорк; д-р Айван Хэд, директор-учредитель Центра Лиу по изучению глобальных проблем Университета Британской Колумбии; distinguished Патрик Лихи, сенатор Соединенных Штатов Америки; Его превосходительство Амре Мусса, Генеральный секретарь Лиги арабских государств и бывший министр иностранных дел Арабской Республики Египет; Его превосходительство Георг Папандреу, министр иностранных дел Республики Греция; Его превосходительство д-р Сурин Питсуван, бывший министр иностранных дел Королевства Таиланд; д-р Мамфела Рамфеле, директор-распорядитель Группы Всемирного банка и бывший проректор Университета Кейптауна; и Его превосходительство Адальберто Родригес Джаварини, министр иностранных дел, внешней торговли и по делам религии Республики Аргентина.

22 июня 2001 года в Лондоне состоялась встреча Консультативного совета с членами Комиссии. В прошедшем весьма оживленно и в высшей степени продуктивно обсуждении приняли участие следующие лица: бывший министр иностранных дел Канады Ллойд Эксворти; Генеральный секретарь Лиги арабских го-

сударств Амре Мусса; бывший министр иностранных дел Великобритании Робин Кук; бывшая министр иностранных дел Мексики Росарио Грин; бывший министр иностранных дел Чили Хуан Габриэль Вальдес (представлявший также нынешнего министра иностранных дел Чили); представители министров иностранных дел Аргентины и Греции; президент Фонда Макарута Джонатан Фантон; и директор-учредитель Центра Лиу при Университете Британской Колумбии Айван Хэд.

Заседания Комиссии

Пять заседаний Комиссии в полном составе состоялись: в Оттаве (5–6 ноября 2000 года; Мапуту (11–12 марта 2001 года); Дели (11–12 июня 2001 года); Уэйкфилде, Канада (5–9 августа 2001 года); и в Брюсселе (30 сентября 2001 года). Также были проведены неофициальное заседание Комиссии в Женеве 1 февраля 2001 года с личным присутствием части членов и заочным участием других и множество других встреч небольших групп членов Комиссии "за круглым столом" и в ходе консультаций, описанных ниже.

На своем первом заседании члены Комиссии рассмотрели ряд центральных вопросов, определили ключевые проблемы и приняли решение в отношении общего подхода. Был составлен и разослан первый черновой набросок доклада. В начале февраля этот набросок был рассмотрен на заседании в Женеве, а затем был расширен на заседании в Мапуту в марте. Затем в мае был составлен более полный проект доклада, который был разослан членам Комиссии для рассмотрения и предварительных замечаний и более подробно обсужден на заседании в Дели в июне. На заседании были согласованы значительные изменения по существу и структуре доклада. На этой основе был составлен новый проект, разосланный в начале июля, и по нему члены Комиссии представили конкретные письменные замечания.

В остальных этапах работы участвовали сопредседатели (встречавшиеся в Брюсселе в течение нескольких дней в июле), составившие очередной, полный проект доклада с существенными письменными вкладами ряда других членов Комиссии. Проект доклада сопредседателей, разосланный членам Комиссии за неделю до ее заседания в Уэйкфилде, был затем исчерпывающим образом рассмотрен в течение четырех дней во всех деталях, а содержание доклада было в конце концов единогласно одобрено. Следующее заседание Комиссии состоялось в конце сентября в Брюсселе с целью рассмотрения того, какое отражение в докладе должны получить ужасающие террористические нападения на Нью-Йорк и Вашингтон, происшедшие ранее в этом же месяце. Это привело к внесению некоторых коррективов в окончательную версию доклада перед публикацией.

Консультации

Чтобы активизировать дискуссии и познакомиться с как можно более широким спектром мнений в ходе выполнения своего мандата, Комиссией с января по июль 2001 года были проведены двенадцать региональных "круглых столов" и консультаций на национальном уровне по всему миру. В хронологическом порядке они состоялись: в Оттаве (15 января), Женеве (30–31 января), Лондоне (3 февраля), Мапуту (4 марта), Вашингтоне (2 мая), Каире (21 мая), Париже (23 мая), Дели (10 июня), Пекине (14 июня), Нью-Йорке (26–27 июня) и в Санкт-Петербурге (16 июля). Краткое изложение обсужденных на этих заседаниях вопросов и списки их участников можно найти в дополнительном томе к докладу Комиссии.

Хотя бы один, а обычно оба сопредседателя участвовали в каждой из этих консультаций, по большей части вместе с другими членами Комиссии. На каждое из заседаний приглашались самые разные национальные и региональные официальные лица и представители гражданского общества, неправительственных организаций, научных институтов и "мозговых центров". Заранее, до заседаний, для стимулирования дискуссии среди участников распространялся документ с изложением основных с точки зрения Комиссии вопросов, а конкретных участников просили заранее подготовить доклады и сделать специальные сообщения по различным аспектам проблем. Эти доклады и сообщения стали дополнительным и исключительно полезным источником исследовательского материала, который могла использовать Комиссия. Еще один участ-

ник каждого "круглого стола" выбирался для составления краткого отчета о работе и итогах каждого из этих "круглых столов". Признательность за эти материалы более полно выражена в дополнительном томе к настоящему докладу.

Подробная информация регулярно представлялась заинтересованным правительствам в столицах государств, а также дипломатическим миссиям в Нью-Йорке и Женеве. Также были проведены консультации в Женеве 31 января с руководителями или старшими представителями крупных международных организаций (Отделения ООН в Женеве, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Комиссии по правам человека, ВОЗ, МОМ, МККК/МФОКККП и УКГД).

Исследования

В поддержку работы Комиссии была организована обширная программа исследований. Поставив своей целью опираться на многочисленные усилия, ранее предпринятые в данной области, и дополнить их, члены Комиссии ознакомились с материалами обсуждений и дискуссий, состоявшихся в ООН, на региональных и других форумах, а также с большим объемом уже опубликованных научных работ и политических исследований по этой теме, включая ряд важных независимых исследований, которые финансировались на национальном уровне, и рядом работ и исследований, специально проведенных для Комиссии.

Для того чтобы дополнить и укрепить интеллектуальный аспект работы Комиссии, была создана международная исследовательская группа. Ею совместно руководили Томас Г. Вайсс (США), профессор, президент Центра последиplomного обучения Городского университета Нью-Йорка, где он также является содиректором Проекта ООН по интеллектуальной истории, и Стенлейк Дж.Т.М. Сэмкейндж (Зимбабве), юрист и бывший составитель речей Генерального секретаря ООН Бутроса Бутрос-Гали. Том Вайсс с консультантом по исследованиям Доном Губертом (Канада) приняли на себя основную ответственность за общую подготовку исследовательских работ, включенных в дополнительный том, в то время как Стенлейк Сэмкейндж выступал главным образом в роли докладчика, помогая Комиссии в составлении ее доклада.

Большой вклад внесли также другие члены исследовательской группы. Каролин Тилкинг, Оксфордский университет, под руководством профессора Нила Макфарлейна играла главную роль в подготовке библиографии, включенной в дополнительный том. Исследовательскому директорату, располагавшемуся в Центре последиplomного обучения Городского университета Нью-Йорка, также была оказана квалифицированная помощь со стороны докторантов Кевина Озгертсона и Питера Хоффмана.

Выражается надежда, что исследовательские материалы, подготовленные для Комиссии и содержащиеся в дополнительном томе, вместе с самим докладом станут на долгие годы достоянием ученых, специалистов и лиц, определяющих политику в данной области. Дополнительный том, а также доклад были, соответственно, составлены и выпущены в электронной версии на компакт-диске с библиографическими перекрестными ссылками по ключевым словам, что, безусловно, повышает их полезность как инструмента исследований. Эти и другие документы также имеются на специальном Web-сайте Комиссии: www.iciss-ciise.gc.ca, который будет сохраняться в течение не менее пяти лет.

Административная поддержка

Организацию работы Комиссии осуществлял небольшой секретариат, предоставленный в рамках поддержки работы Комиссии канадским правительством. Расположенный в Департаменте иностранных дел и внешней торговли в Оттаве секретариат предпринимал необходимые действия по сбору средств, организации консультаций "за круглым столом" и заседаний членов Комиссии; руководил публикацией и распространением доклада Комиссии и основных исследований и прилагал дипломатические усилия по вовлечению правительств и формированию политической поддержки дискуссий. Секретариат возглавляли Джилл Синклер, исполнительный директор, и Хейди Хьюлан, заместитель директора. В его состав входили: Сью-

зан Финч, ответственная за осуществление стратегии по пропаганде; Тони Адвокат, консультант по вопросам политики; Джозеф Моффатт, консультант по вопросам политики; Тюдор Гера, специалист по анализу политики; Гэрриет Руз, ответственная за связь; и Кэрол Дюпюи-Тетю, помощник по административным вопросам. Бывший австралийский дипломат Кен Берри был исполнительным помощником сопредседателей, а персонал посольств Канады по всему миру и Международного исследовательского центра по вопросам развития в Оттаве оказывал секретариату дополнительную поддержку.

Финансирование

Комиссия финансировалась правительством Канады совместно с крупными международными фондами, включая Корпорацию Карнеги (Нью-Йорк), Фонд Вильяма и Флоры Хьюлетт, Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартур, Фонд Рокфеллера и Фонд Саймонса. Комиссия также признательна правительствам Швейцарии и Соединенного Королевства за щедрую финансовую поддержку и помощь в натуральной форме, оказанные работе Комиссии.
