



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 January 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия

Пункты 44 и 107 повестки дня

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Выполнение обязанности защищать

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад посвящен одной из важнейших проблем нашего времени — проблеме выполнения обязанности защищать, о которой говорится в пунктах 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года. На Саммите главы государств и правительств единогласно подтвердили, что «каждое государство обязано защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности». Они согласились также с тем, что международное сообщество должно помогать государствам в выполнении этой обязанности и в наращивании потенциала для обеспечения защиты. При этом они подтвердили, что в тех случаях, когда государство «явно оказывается не в состоянии» защитить свое население от указанных четырех преступлений и нарушений, международное сообщество готово предпринять коллективные действия «своевременным и решительным образом», через Совет Безопасности и в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Как подчеркивается в настоящем докладе, наилучший способ не допустить, чтобы государства или группы государств злоупотребляли обязанностью защищать, заключается во всесторонней разработке Организацией Объединенных Наций стратегии, стандартов, процессов, инструментария и практических методов, связанных с выполнением обязанности защищать.

Указанный мандат и соответствующий исторический, правовой и политический контекст рассматриваются в разделе I настоящего доклада. Затем изла-



гается нижеследующая трехкомпонентная стратегия в поддержку осуществления плана действий, предложенного на Саммите главами государств и правительств:

Компонент один

Обязанности государств по защите (раздел II)

Компонент два

Международная помощь и создание потенциала (раздел III)

Компонент три

Своевременное и решительное реагирование (раздел IV)

В данной стратегии подчеркивается значение предотвращения, а когда предотвращение не работает — раннего и гибкого реагирования, адаптированного к конкретным обстоятельствам в каждом отдельном случае. Какая-либо установленная последовательность, которую следует соблюдать при переходе от одного компонента к другому, отсутствует, равно как и не предполагается, что один компонент является более важным, чем другой. Как и любая другая структура, обязанность защищать зиждется на равнозначных параметрах, прочности и жизнеспособности каждого входящего в ее состав компонента. В докладе приводятся также примеры политики и практики, которые способствуют или могли бы способствовать продвижению вперед целей, касающихся обязанности защищать, в рамках каждого из указанных компонентов.

Дальнейшие действия рассматриваются в разделе V. В частности, в пункте 71 излагаются пять элементов, которые Генеральная Ассамблея может пожелать изучить в рамках своего мандата на «продолжение рассмотрения» в соответствии с пунктом 139 Заключительного документа Саммита. В приложении рассматривается несколько предварительных соображений, касающихся раннего предупреждения и оценки, о чем говорится в пункте 138 Заключительного документа Саммита.

Основополагающие идеи, которые были предложены в ходе процесса консультаций и которые со временем могут заслуживать дальнейшего рассмотрения государствами-членами, выделены в докладе жирным шрифтом, хотя в настоящее время Генеральный секретарь не просит Генеральную Ассамблею принимать по ним какие-либо конкретные решения.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Мандат и контекст	4
II. Компонент один Обязанности государств по защите	11
III. Компонент два Международная помощь и создание потенциала	18
IV. Компонент три Своевременное и решительное реагирование	28
V. Дальнейшие действия	36
Приложение	
Раннее предупреждение и оценка	39

I. Мандат и контекст

1. Основанием для подготовки настоящего доклада является состоящий из трех пунктов нижеследующий раздел Итогового документа Всемирного саммита 2005 года:

«138. Каждое государство обязано защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Эта обязанность влечет за собой необходимость предотвращения таких преступлений, в том числе подстрекательств к ним, путем принятия соответствующих и необходимых мер. Мы признаем нашу ответственность в этом отношении и будем действовать в соответствии с ней. Международное сообщество должно принять соответствующие меры для того, чтобы содействовать и помогать государствам в выполнении этой обязанности, и должно поддерживать усилия Организации Объединенных Наций по созданию возможностей раннего предупреждения.

139. Международное сообщество, действуя через Организацию Объединенных Наций, обязано также использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава для того, чтобы содействовать защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. В этой связи мы готовы предпринять коллективные действия, своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе на основании главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Мы подчеркиваем, что Генеральная Ассамблея должна продолжать рассматривать вопрос об обязанности защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и о последствиях этой обязанности, учитывая принципы Устава и международного права. Мы намерены также взять на себя обязательство — в случае необходимости и в соответствующих обстоятельствах — оказывать помощь государствам в повышении их возможностей защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и помогать тем, кто находится в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов.

140. Мы полностью поддерживаем миссию Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида».

Итоговый документ Всемирного саммита был принят Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/1. В пункте 4 своей резолюции 1674 (2006) по вопросу о защите гражданского населения в условиях вооруженного конфликта Совет Безопасности подтвердил положения пунктов 138 и 139 Итогового документа Саммита, касающиеся защиты населения от геноцида, военных преступлений, этнической чистки и преступлений против человечности. Во втором пункте преамбулы своей резолюции 1706 (2006) по вопросу о кризисе в Дарфуре Совет сослался на свое предыдущее подтверждение этих положений.

2. Положения пунктов 138 и 139 Итогового документа Саммита, основанные на действующем международном праве, согласованные на высшем уровне и одобренные как Генеральной Ассамблеей, так и Советом Безопасности, представляют собой авторитетную основу, опираясь на которую государства-члены, региональные соглашения, а также система Организации Объединенных Наций и ее партнеры могут принимать меры с целью закрепить обязанность защищать на концептуальном, политическом и институциональном уровнях. Задача на будущее состоит не в том, чтобы переосмыслить или пересмотреть выводы Всемирного саммита, а в том, чтобы найти пути для добросовестного и последовательного практического выполнения его решений. Цель настоящего доклада, в котором излагаются некоторые предварительные посылки в этой связи, состоит в том, чтобы способствовать налаживанию, при поддержке Секретариата Организации Объединенных Наций, непрерывного диалога между государствами-членами по вопросам, касающимся обязанности защищать.

3. Следует подчеркнуть, что положения пунктов 138 и 139 Итогового документа Саммита имеют под собой прочную основу, каковой являются общепризнанные принципы международного права. Согласно нормам международного договорного и обычного права, государства обязаны предупреждать геноцид, военные преступления и преступления против человечности и наказывать за них. В международном праве не предусмотрено преступления этнической чистки, но акты этнической чистки могут составлять одно из трех других преступлений. То, что на Саммите была провозглашена обязанность защищать, никоим образом не предполагало умаления значимости более широкого круга существующих обязательств по международному гуманитарному праву, международному праву прав человека, беженскому праву и международному уголовному праву. Следует также особо отметить, что меры, предусмотренные в пунктах 138 и 139 Итогового документа Саммита, должны приниматься исключительно в соответствии с положениями, целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Поэтому обязанность защищать не меняет характера, а, по сути, требует более неукоснительного выполнения государствами-членами их юридических обязательств в отношении неприменения силы, за исключением случаев, предусмотренных в Уставе.

4. Всемирный саммит 2005 года стал одной из крупнейших в истории встреч глав государств и правительств. Как и предполагалось, в ходе его проведения состоялись активные и жаркие дебаты по целому ряду вопросов, в том числе по вопросу об обязанности защищать. По некоторым важным вопросам, таким, как разоружение и распространение оружия массового уничтожения, выработать согласованные на основе консенсуса формулировки оказалось невозможным. Поэтому необходимо воздать должное решимости и дальновидности собравшихся на встречу мировых лидеров и общему пониманию ими неотложности этого вопроса, благодаря чему им удалось достичь договоренности по столь подробно проработанным положениям, касающимся обязанности защищать. Их решимость реализовать на практике обещание в отношении выполнения обязанности защищать объясняется как трагическими уроками истории, так и эволюцией правовых стандартов и политических императивов.

5. Мрачными явлениями в истории XX века стали Холокост, поля смерти в Камбодже, геноцид в Руанде и массовые убийства в Сребренице, причем события в Руанде и Сребренице разворачивались в присутствии представителей Совета Безопасности и миротворцев Организации Объединенных Наций. Гено-

цид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности, составляющие жестокое наследие XX века, являются горьким и наглядным свидетельством катастрофической неспособности отдельных государств выполнять их самые основные и важные обязанности, а также свидетельством наличия изъянов, характерных для всех международных учреждений. Эти трагические события заставили моего уважаемого предшественника, г-на Кофи Аннана, и других мировых лидеров задаться вопросом о том, должны ли Организация Объединенных Наций и другие международные учреждения сосредоточивать свое внимание исключительно на вопросах безопасности государств, оставляя без внимания вопросы безопасности живущих в них людей. Они стали искать ответы на вопросы о том, может ли суверенитет, эта важнейшая составляющая эпохи национальных государств и самой Организации Объединенных Наций, неправомерно использоваться в качестве прикрытия, за которым можно безнаказанно совершать массовое насилие в отношении населения. Насколько серьезно и непоправимо подобные «откровения» подорвали легитимность Организации Объединенных Наций и ее партнеров и доверие к ним? Неужели мы не можем мобилизовать свою волю и найти в себе силы для того, чтобы в новом столетии добиться большего?

6. Прежде чем ответить на эти вопросы, нам следует отметить, что самые страшные человеческие трагедии прошлого столетия разыгрывались в самых разных частях земного шара. Они имели место на Севере и на Юге, в бедных странах, в странах со средним уровнем дохода и в достаточно богатых странах. Порой они были сопряжены с конфликтами, однако достаточно часто, в том числе и в ряде самых тяжелых случаев, связаны с ними не были. Ретроспективный анализ позволяет выделить три наиболее значимых фактора. Во-первых, в каждом случае были настораживающие признаки. Для осуществления актов насилия такого масштаба требуются планирование и подготовка, а также соответствующий политический, социальный и экономический контекст. Во-вторых, эти сигналы грядущей беды вновь и вновь игнорировались, оставлялись без внимания либо практически сбрасывались со счетов высокопоставленными национальными и международными политиками, имевшими свои собственные политические программы действий. В-третьих, порой Организация Объединенных Наций — ее межправительственные органы и Секретариат — не справлялась со своими обязанностями. По результатам санкционированного тогдашним Генеральным секретарем Аннаном независимого расследования деятельности Организации Объединенных Наций в период геноцида в Руанде в 1994 году, в ходе которого отмечалась «нехватка ресурсов и политической приверженности» (см. S/1999/1257, добавление, раздел I), в докладе об этом расследовании был сделан вывод о том, что «Организация Объединенных Наций не сумела помочь народу Руанды во время геноцида в 1994 году» (см. S/1999/1257, добавление, раздел III.18). В докладе Генерального секретаря, посвященном падению Сребреницы, не только был отмечен «разрыв между мандатом и средствами его осуществления», но и были поставлены вопросы в связи с «пронизывающим всю Организацию Объединенных Наций неопределенным отношением к вопросу о роли силы в обеспечении мира» и «прочной закрепившейся идеологией беспристрастности даже перед лицом попыток совершить геноцид» (см. A/54/549, пункт 505). Как отметил Генеральный секретарь, одним из основных уроков, извлеченных из событий в Сребренице, стало то, что «глобальное обязательство Организации Объединенных Наций добиваться прекращения конфликтов не устраняет моральные вопросы, а наоборот,

делает их решение необходимым» (см. A/54/549, пункт 506). Сегодня, по прошествии десяти лет после подготовки этих докладов, имевших отрезвляющий эффект, многие из изложенных в них рекомендаций институционального характера, в том числе по вопросам раннего предупреждения, анализа и профессиональной подготовки, не выполнены в полном объеме, несмотря на предпринимаемые усилия в целях укрепления потенциала Организации в вопросах предупреждения. Организация Объединенных Наций и ее государства-члены по-прежнему в недостаточной степени готовы к выполнению своих самых основных обязанностей в отношении предупреждения и защиты. Мы можем и должны добиться большего. Этого от нас ожидает все человечество и требует история.

7. Отчасти эта проблема является концептуальной и политической; другими словами, она заключается в том, как мы понимаем этот вопрос и возможные политические альтернативы. В этом отношении в последние годы двадцатого столетия сложилось два самостоятельных подхода. Концепция гуманитарной интервенции породила ложный выбор между двумя экстремальными линиями поведения: можно либо оставаться безучастными в условиях гибели все большего числа гражданских лиц, либо развернуть в принудительном порядке военные силы для обеспечения защиты уязвимого и находящегося под угрозой населения. Государства-члены с неохотой относятся к необходимости выбора между этими двумя малопривлекательными альтернативами, что вполне понятно. Тем временем Франсис Денг, в то время представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, и его коллеги занимались доработкой концептуально совершенно самостоятельного подхода, основу которого составляет понятие «суверенитет как обязанность»¹. Они подчеркивали, что суверенитет влечет за собой необходимость строгого соблюдения обязательств перед своим народом, а также предполагает определенные международные привилегии. У государства, выполняющего основные обязательства по защите и обеспечивающего соблюдение основных прав человека, будет существенно меньше оснований для беспокойства по поводу нежелательного вторжения из-за рубежа.

8. Ни соображения, касающиеся суверенитета, ни понимание того, что суверенитет предполагает ответственность, не являются характерными для какой-либо части земного шара². Особо впечатляет в этой связи эволюция мышления и практики в Африке. Если Организация африканского единства делала упор на невмешательстве, то ее преемник — Африканский союз — делает акцент на небезразличии. В 2000 году, за пять лет до того, как на Всемирном саммите 2005 года была провозглашена обязанность защищать, в статье 4(h) Учредительного акта Африканского союза было закреплено «право Союза вмешиваться в дела своих государств-членов на основании принятого Ассамблеей решения в связи с такими серьезными преступлениями, как военные преступления, геноцид и преступления против человечности». В статье проводится четкое различие между государствами-членами, которые не должны вмеша-

¹ Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996).

² См., например, Edward C. Luck, "The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect," in Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant, eds., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford: Oxford University Press, 2008) and Edward C. Luck, "Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect," *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, No. 1 (January 2009).

ваться «во внутренние дела другого государства» (статья 4(g)), и Союзом, который имеет право на вмешательство в связи с тремя вышеупомянутыми «серьезными преступлениями». В ходе независимого расследования действий Организации Объединенных Наций в период геноцида в Руанде в 1994 году (см. S/1999/1257, добавление, раздел IV.1) был сделан вывод о том, что в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него «обязанность действовать» была предусмотрена уже давно³.

9. Как реагировать на такие шокирующие события и что важно в самую первую очередь — как предупреждать их, — эти вопросы волновали не только страны Африки и страны Юга. В 2000 году Канада созвала Независимую комиссию по вопросам вмешательства и государственного суверенитета под председательством Гэрета Эванса (Австралия) и Мухаммада Сахнуна (Алжир). Согласно Комиссии, «вопрос о вооруженном вмешательстве извне в целях защиты населения является противоречивым как в тех случаях, когда такое вмешательство имело место, как это было в Сомали, Боснии и Герцеговине и Косово, так и в случаях, когда оно не произошло, как это было в случае Руанды»⁴. Однако члены разнообразной по своей географической представленности Комиссии пришли к пониманию, что обеспечение защиты не является ни прежде всего военным вопросом, ни представляет собой, в сущности, противоборства между государственным и индивидуальным суверенитетом. Выработав формулировку «обязанность защищать», Комиссия вложила в нее понятия обязанность предотвращать, обязанность реагировать и обязанность восстанавливать и тем самым предложила последовательный ряд градуированных политических инструментов в этой области. Хотя Комиссия занималась вопросами надлежащих полномочий и правил применения силы, в ее докладе особое внимание было уделено преимуществам, связанным с обеспечением предотвращения за счет выполнения государствами их основных обязанностей по защите. Некоторые из ключевых рекомендаций Комиссии были включены в выводы учрежденной в 2004 году тогдашним Генеральным секретарем Кофи Аннаном Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (см. A/59/565 и Согг.1) и в его последующий доклад, озаглавленный «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005). Эти доклады, в свою очередь, стали предметом рассмотрения на состоявшемся в 2005 году Всемирном саммите.

10. Хотя подход к выполнению обязанности защищать, о котором говорится в настоящем докладе, был выработан во многом с опорой на вышеперечисленные документы, базовой основой для него послужили положения пунктов 138 и 139 Итогового документа Саммита, которые гласят:

а) обязанность защищать, как недвусмысленно заявили собравшиеся на встречу главы государств и правительств, является «союзником», а не «противником» суверенитета. Она возникает из позитивного и конструктивного понятия «суверенитет как ответственность», а не из менее масштабной идеи гу-

³ Резолюция 260 А (III) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁴ См. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), p. vii. Взгляд на работу Комиссии изнутри и идеи, заложившие основу для ее создания, см. Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008). См. также Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity, 2008).

манитарной интервенции. Помогая государствам в выполнении их основных обязанностей по защите, обязанность защищать способствует укреплению, а не ослаблению суверенитета. Она призвана помочь государствам успешно решить проблемы, а не просто принимать меры реагирования в тех случаях, когда они не справляются с возложенными на них задачами;

b) обязанность защищать действует, если только государства-члены не примут иного решения, лишь в отношении четырех оговоренных преступлений и нарушений: геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Попытки расширить ее сферу действия на другие бедствия, включая ВИЧ/СПИД, изменение климата или осуществление мер реагирования в случае стихийных бедствий, означали бы подрыв достигнутого в 2005 году консенсуса и размывание концепции до неузнаваемости или утраты ее практической целесообразности;

c) при том что сфера охвата должна быть узкой, меры реагирования надлежит принимать продуманно, с применением широкого спектра механизмов предотвращения и защиты, имеющихся в распоряжении государств-членов, системы Организации Объединенных Наций, региональных и субрегиональных организаций и их партнеров из числа организаций гражданского общества. С этой целью в пункте 138 Итогового документа Саммита к государствам обращен призыв принимать «соответствующие и необходимые меры» для предотвращения таких преступлений и подстрекательств к ним, а международному сообществу предлагается «содействовать и помогать» государствам в выполнении их обязанности и «поддерживать усилия Организации Объединенных Наций по созданию возможностей раннего предупреждения». В пункте 139 Итогового документа говорится как о «соответствующих дипломатических, гуманитарных и мирных средствах» в соответствии с главами VI и VIII Устава, так и о «коллективных действиях» на основании главы VII Устава. Поэтому наш подход к выполнению обязанности защищать должен быть одновременно узким и глубоко продуманным;

d) на Саммите было признано, что необходимым, хотя и отнюдь не достаточным элементом успешного осуществления государствами-членами, через Организацию Объединенных Наций, действий по предотвращению и защите, являются раннее предупреждение и оценка. В пункте 138 Итогового документа Саммита утверждается, что международное сообщество должно «поддерживать усилия Организации Объединенных Наций по созданию возможностей раннего предупреждения». Для этого необходимы: i) своевременное направление директивным органам Организации Объединенных Наций точной, авторитетной, надежной и актуальной информации о подстрекательстве и подготовке к совершению либо совершению этих четырех оговоренных преступлений и нарушений; ii) наличие у Секретариата Организации Объединенных Наций возможностей для оценки такой информации и правильного понимания сути событий в контексте местных условий; и iii) беспрепятственный доступ в канцелярию Генерального секретаря. Слишком часто сигналы тревоги вообще не звучали либо не смогли привлечь к себе внимания или мобилизовать на осуществление эффективных мер высшие политические круги как в Секретариате, так и в межправительственных органах (см. S/1999/1257 и A/54/549). Однако неоднократные ложные тревоги или, еще хуже, избирательный характер подачи информации также способны подорвать доверие к Организации. Поэтому важно добросовестно, осмотрительно и профессионально осуществлять деятель-

ность по раннему предупреждению и оценке, без политического вмешательства и применения двойных стандартов.

11. В положениях пунктов 138 и 139 Итогового документа Саммита предусматривается, что обязанность защищать включает в себя три следующих компонента:

Компонент один
Обязанности государств по защите

а) компонент один — это непреложная обязанность государства защищать свое население — как граждан, так и не граждан — от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, а также от подстрекательств к ним. Подчеркну, что защита от подстрекательств имеет исключительно важное значение для разработки эффективных и оперативных стратегий предупреждения. Краеугольным камнем концепции «обязанность защищать» является содержащееся в пункте 138 Итогового документа Саммита заявление глав государств и правительств, которое гласит: «мы признаем нашу ответственность в этом отношении и будем действовать в соответствии с ней». Они подтвердили, что это — в первую очередь обязанность государства. Эта обязанность действует как в силу природы государственного суверенитета, так и в силу уже существующих и продолжающих действовать юридических обязательств государств, а не только в силу относительно недавно провозглашенной и получившей признание концепции «обязанность защищать»;

Компонент два
Международная помощь и создание потенциала

б) компонент два — это приверженность международного сообщества оказанию государствам помощи в выполнении их соответствующих обязательств. Его основу составляют сотрудничество государств-членов, региональных и субрегиональных соглашений, гражданского общества и частного сектора, а также институциональный потенциал и сравнительные преимущества системы Организации Объединенных Наций. Этот компонент два, который слишком часто игнорируют как ученые, так и политики, имеет решающее значение для формирования политики, процедур и практики, которые могут последовательно применяться и получить широкую поддержку. Деятельность по предотвращению, основанная на компонентах один и два, является одной из ключевых составляющих успешного осуществления стратегии выполнения обязанности защищать;

Компонент три
Своевременное и решительное реагирование

в) компонент три — это обязанность государств-членов предпринимать коллективные действия своевременным и решительным образом в тех случаях, когда государство явно оказывается не в состоянии обеспечить такую защиту. Хотя компонент три, связанный с принятием мер реагирования, активно обсуждается, понимается он, как правило, слишком узко. Как показало успешное осуществление в начале 2008 года предпринятых на двустороннем, региональном и глобальном уровнях усилий с целью не допустить продолжения кровото-

пролития, которое было вызвано неоднозначными результатами выборов в Кении, если международное сообщество принимает меры достаточно заблаговременно, то в таких случаях нет необходимости выбирать меньшее из двух зол: либо бездействовать, либо применять силу. В контексте осуществления взвешенных, поэтапных и своевременных мер реагирования могут быть задействованы любые из имеющегося в распоряжении Организации Объединенных Наций и ее партнеров широкого набора инструментов, каковые могли бы включать мирные меры в соответствии с главой VI Устава, принудительные меры в соответствии с главой VII Устава и/или сотрудничество с региональными и субрегиональными соглашениями в соответствии с главой VIII Устава. Процесс определения оптимального варианта действий и его практической реализации должен осуществляться в полном соответствии с положениями, принципами и целями Устава. Согласно Уставу, меры в соответствии с главой VII Устава должны быть санкционированы Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея может выполнять целый ряд смежных функций в соответствии со статьями 10–14, а также в контексте процесса «Единство в пользу мира», инициированного в ее резолюции 377(V). В главах VI и VIII Устава перечислен целый ряд мер мирного характера, которые традиционно осуществлялись либо межправительственными органами, либо Генеральным секретарем. В любом случае ключом к успеху является оперативное и гибкое осуществление мер реагирования с учетом конкретных потребностей в каждой конкретной ситуации.

12. Если бы эти три базовых компонента обладали неравнозначной степенью прочности, то выработанная концепция обязанности защищать могла бы утратить устойчивость, дав опасный крен в ту или иную сторону. Кроме того, если только все три компонента не будут прочными, то основанная на них концепция окажется несостоятельной и рассыплется. Все три должны быть готовы к использованию в любой момент, поскольку не существует установленной последовательности перехода от одного к другому, особенно при осуществлении стратегии раннего и гибкого реагирования. В разделах II–IV ниже, с учетом высказанных предостережений, приводится ряд примеров политических и практических мер, которые способствуют или могли бы способствовать выполнению обязательств по компонентам один, два и три. В разделе V речь идет о дальнейших действиях. В частности, в пункте 71 предложено пять элементов, которые, возможно, Генеральная Ассамблея пожелает рассмотреть в ходе проведения анализа общей стратегии, изложенной в настоящем докладе. В приложении изложены некоторые предварительные соображения, касающиеся раннего предупреждения и оценки. Позднее в 2009 году я представлю Ассамблее свои скромные предложения в отношении укрепления потенциала Организации в вопросах раннего предупреждения, о чем говорится в пункте 138 Итогового документа Саммита.

II. Компонент один

Обязанности государств по защите

13. В первых трех предложениях пункта 138 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года четко изложен основополагающий принцип концепции «обязанность защищать»:

«Каждое государство обязано защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Эта обязанность влечет за собой необходимость предотвращения таких преступлений, в том числе подстрекательств к ним, путем принятия соответствующих и необходимых мер. Мы признаем нашу ответственность в этом отношении и будем действовать в соответствии с ней».

Это торжественное обещание, которое было дано в ходе Саммита и впоследствии утверждено Генеральной Ассамблеей и подтверждено Советом Безопасности, являет собой замечательный пример ясности, простоты, отсутствия оговорок и предостережений. Народы всего мира имеют все основания рассчитывать на то, что все без исключения государства-члены будут неизменно выполнять это обязательство, поскольку этот первый компонент обязанности защищать, основу которого составляют давно взятые обязательства по международному праву, является абсолютно необходимым, если мы хотим перевести концепцию «обязанность защищать» из сферы риторики в сферу доктрины, политики и практических действий. В тех случаях, когда государство не способно полностью справиться с выполнением этой обязанности, будь то в силу неадекватности потенциала или отсутствия надлежащего контроля над своей территорией, международное сообщество должно быть готово оказать этому государству помощь и поддержку в выполнении этой основополагающей обязанности, необходимость чего обуславливает компонент два (см. раздел III ниже). Тем не менее, главная ответственность за выполнение обязанности защищать всегда лежит на государстве, чья задача — формировать ответственный суверенитет, а не подрывать его.

14. Обязанность защищать — это, в первую очередь, обязанность государства, которое несет за это ответственность, поскольку осуществление мер предупреждения начинается внутри самой страны, а защита населения является одним из определяющих атрибутов суверенитета и государственности в XXI веке. В пункте 138 Итогового документа Саммита собравшиеся на него главы государств и правительств подтвердили эти две основополагающие истины. Они признали, что международное сообщество в лучшем случае может играть вспомогательную роль. В области политики, как и во многих других областях, Организация Объединенных Наций полагается на силу и решимость своих суверенных государств-членов. В мире, который характеризуется все большей взаимозависимостью и глобализацией, им, в свою очередь, необходимо отказаться от проведения политики, основанной на принципе идентичности, в пользу эффективного применения и даже поощрения разнообразия на основе принципа недискриминации и равноправия. Ответственный суверенитет базируется на политике вовлечения, а не исключения. Это влечет за собой необходимость формирования институтов, потенциала и практических мер конструктивного урегулирования напряженных ситуаций, столь часто возникающих в связи с неравномерным ростом или быстро меняющимися обстоятельствами, которые, как представляется, более выгодны одним группам по сравнению с другими.

15. Эти принципы распространяются на политические и экономические системы, поскольку это вопрос ценностей и практики, вне зависимости от уровня экономического развития той или иной страны. Ни одна часть земного шара не может утверждать, что только она располагает плодотворными идеями или успешными методами практической деятельности в этом отношении. **Необходи-**

мо проводить дальнейшую исследовательско-аналитическую работу с целью выяснить, почему одно общество захлестывает волна массового насилия, в то время как ситуация в соседних государствах остается относительно стабильной, и почему в отдельных регионах столь сложно покончить с широко распространенным и носящим систематический характер насилием по признаку пола. Однако очевидно, что те государства, которые успешно решают свои внутренние проблемы, связанные с многообразием, содействуют установлению уважительных отношений между различными группами и располагают эффективными механизмами урегулирования внутренних споров и защиты прав женщин, молодежи и меньшинств, такие государства вряд ли пойдут по столь деструктивному пути.

16. Таким образом, уважение прав человека является одним из важнейших элементов ответственного суверенитета. Отметив 60-ю годовщину Всеобщей декларации прав человека⁵ и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, государства-члены могут пожелать проанализировать, что еще они смогли бы сделать, самостоятельно или коллективно, в целях выполнения своих обязательств по праву прав человека и сотрудничества с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций. Государства могли бы содействовать продвижению вперед процесса реализации заложенных в концепцию «обязанность защищать» целей, связанных с предотвращением и защитой, принимая меры, на национальном и международном уровне, с целью содействовать реализации масштабного и исключительно актуального мандата Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, изложенного в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи, а также мандатов Совета по правам человека, специальных докладчиков и договорных органов по правам человека⁶. **Государства также могли бы содействовать повышению целенаправленности деятельности Совета по правам человека как форума, в рамках которого рассматриваются методы поощрения государств к соблюдению их обязательств в отношении защиты, а**

⁵ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

⁶ Обязанности, возложенные на Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в соответствии с резолюцией 48/141 Генеральной Ассамблеи, включают следующие: «поощрять и защищать эффективное осуществление всеми людьми всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав», «координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы Организации Объединенных Наций» и «играть активную роль в деле устранения нынешних препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в деле недопущения продолжения нарушений прав человека во всем мире». Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека и возглавляемое ею Управление оказывают государствам техническую помощь и содействуют работе специальных докладчиков и договорных наблюдательных органов, мандаты некоторых из которых особенно актуальны, в частности мандаты Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства и произвольных казнях, Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, мандаты Комитета по правам человека и Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Функции Верховного комиссара Организации позволяют применять для целей раннего предупреждения целый ряд средств, включая информационно-пропагандистскую деятельность, добрые услуги, деятельность по созданию потенциала, а также представление докладов межправительственным органам, в том числе Совету Безопасности и по его просьбе или по просьбе Генерального секретаря, посвященные ситуации и проблемам, вызывающим особую обеспокоенность.

также обеспечения контроля — на универсальной и неполитизированной основе — их выполнения в этой связи. В этом контексте важным инструментом содействия реализации прав человека и, опосредованно, целей выполнения обязанности защищать мог бы стать имеющийся в распоряжении Совета механизм проведения универсального периодического обзора.

17. Государствам следует стать участниками соответствующих международных документов в области прав человека, международного гуманитарного права и беженского права, а также Римского статута Международного уголовного суда⁷. Но это — лишь первый шаг на пути к полномасштабному практическому осуществлению. Основные международные стандарты необходимо добросовестно инкорпорировать в национальное законодательство, с тем чтобы предусмотреть уголовную ответственность за четыре оговоренных вида преступлений и нарушений и подстрекательство к ним в национальном праве и практике. В контексте общих усилий, нацеленных на укрепление верховенства права, необходимо предоставить представителям различных сегментов общества равный доступ к системе правосудия и средствам судебной защиты в случаях нарушений их основных прав. Уголовное законодательство, нормы и процедуры необходимо формировать таким образом, чтобы они обеспечивали защиту уязвимых и обездоленных и одновременно не допускали возможности безнаказанности ни на национальном уровне, ни в глобальном масштабе. Особое внимание в этой связи следует уделить предупреждению сексуального насилия и насилия по признаку пола, привлечению к ответственности правонарушителей, а также осуществлению правосудия с учетом гендерных аспектов и реализации мер по реформированию сектора безопасности. Необходимо обеспечить подготовку лиц, ответственных за осуществление правоохранительной деятельности и судопроизводства, по вопросам прав человека, международного гуманитарного права и беженского права, а также по вопросам применения процедур, регулирующих деятельность соответствующих инструментов. Активное гражданское общество, независимая пресса и открытость для международного и национального контроля могут способствовать борьбе со злоупотреблениями в рамках системы правосудия. Они могут также уменьшить вероятность того, что преступления и правонарушения, от которых государства обязаны защищать население, будут планироваться и совершаться, не вызывая при этом возмущения мировой общественности.

18. Как уже было указано выше, обязательства государств, подкрепляющие компонент один, прочно закреплены в уже существующих нормах договорного и обычного международного права. Важное значение имеет то, что эти общепризнанные составы международных преступлений и обязательство наказывать лиц, их совершивших, нашли свое отражение в положениях Римского статута Международного уголовного суда. В Римском статуте, в котором основное внимание уделяется лицам, совершающим такие вопиющие преступления либо подстрекающим к ним, включая лидеров государств или вооруженных групп, предусматривается разработка механизмов и процессов выявления, расследования деятельности и привлечения к ответственности, среди прочих, лиц, несущих прямую ответственность за совершение преступлений и нарушений, от которых государства обязаны защищать население. Стремясь положить конец безнаказанности, Международный уголовный суд и действующие при под-

⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544.

держке Организации Объединенных Наций трибуналы пополнили комплекс мер, которые необходимо осуществлять в связи с выполнением обязанности защищать, еще одним важным инструментом — инструментом, который уже позволяет предпринимать более действенные усилия в целях обеспечения предупреждения и сдерживания.

19. Государства, однако, могли бы сделать больше в целях усовершенствования инструментария, необходимого для того, чтобы покончить с безнаказанностью. Согласно закреплению в Римском статуте принципу комплементарности, первым рубежом в борьбе с безнаказанностью является национальное судопроизводство. В настоящее время насчитываются 108 государств — участников Римского статута, но я призываю и другие государства стать участниками Статута и, таким образом, способствовать укреплению одного из ключевых инструментов, необходимых для выполнения обязанности защищать. Национальным органам следует делать все от них зависящее, с тем чтобы оказывать Международному уголовному суду и другим международным трибуналам содействие в розыске и задержании лиц, независимо от уровня, обвиняемых в совершении преступлений и нарушений, от которых государства обязаны защищать население, и в подстрекательстве к ним.

20. Кроме того, для того чтобы принципы, лежащие в основе обязанности защищать, действовали в полном объеме и были жизнеспособными, их необходимо без колебаний и условий интегрировать в каждую культуру и каждое общество, чтобы в них нашли свое отражение не только глобальные, но и местные ценности и стандарты. Эта задача не должна оказаться невыполнимой, поскольку ни одна община, ни одно общество и ни одна культура не оправдывает публично и официально геноцид, военные преступления, этнические чистки или преступления против человечности в качестве приемлемой формы поведения. В этом принципиальном мнении государства-члены едины. Хотя вопрос об оптимальных способах реализации обязанности защищать вызвал оживленные дебаты, ни одно государство-член не высказалось против попыток воспрепятствовать подобным масштабным нарушениям либо против формирования партнерских отношений на национальном, региональном и глобальном уровнях в целях решения этой задачи.

21. Акты геноцида и другие преступления, от которых государство обязано защищать население, происходят не сами по себе. В большинстве случаев они являются следствием целенаправленного и продуманного политического выбора, а также решений и действий политических лидеров, неизменно готовых воспользоваться ситуациями, которые характеризуются наличием социального раскола и промахами в институциональной сфере. Акции, которые имели место в период Холокоста, событий в Камбодже в 1970-е годы и в Руанде в 1994 году, должны планироваться, иметь пропагандистскую составляющую, требуют мобилизации значительных людских и материальных ресурсов. Такие акции можно как предотвратить, так и избежать. Для них необходимы благоприятные условия как на национальном, так и на международном уровне. **Даже относительно стабильным, развитым и прогрессивным обществам необходимо задаваться вопросом, являются ли они уязвимыми к таким событиям; могут ли прорасти семена нетерпимости, фанатизма и изоляции и может ли из них вырасти нечто ужасное и саморазрушающее; и имеются ли в их социальных, экономических и политических системах механизмы самокор-**

ректоровки, способные поставить заслон на пути таких импульсов и заглушить их. И государствам, ситуация в которых отличается нестабильностью, и относительно благополучным государствам во всех регионах мира необходимо проводить трезвый самоанализ, налаживать диалог между группами и институтами как на национальном, так и на международном уровне и периодически осуществлять оценку риска. Мы все подвергаем себя риску, если полагаем, что с нами этого произойти не может.

22. В рамках такого процесса самоанализа государства могут обращаться и часто обращаются за технической помощью к Организации Объединенных Наций, своим соседям, региональным организациям, специализированным неправительственным организациям или независимым экспертам при разработке законодательства либо при создании пользующихся доверием групп контроля или независимых национальных институтов с целью содействовать надзору за соблюдением соответствующих международных стандартов в области прав человека и в гуманитарной области. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека на постоянной основе принимает меры в целях организации учебных программ по вопросам предоставления отчетности в области прав человека, содействия формированию национальных правозащитных структур и обеспечения их независимости от правительств. В настоящее время во всем мире действуют более 150 национальных правозащитных организаций. **Процессы обмена опытом между государствами, когда зачастую одни соседи помогают другим, — способствовали передаче передового опыта/наиболее эффективных методов практической деятельности, в частности, в рамках Африканского механизма коллегиального обзора Нового партнерства в интересах развития Африки или на основе соблюдения стандартов, установленных для государств, желающих получить членство в Европейском союзе. В рамках этих и аналогичных механизмов в других регионах следует рассмотреть вопрос о применении критериев, в отношении обязанности защищать в контексте механизмов коллегиального обзора.**

23. Вполне понятно, что страны, в которых преступления и нарушения совершались повсеместно и в широких масштабах, полны решимости не допустить их повторения. Нам необходимо извлекать уроки из их ошибок, а также из процессов примирения, социального оздоровления и восстановления, которые часто следуют за этим. Нам следует также учиться у стран, которым не довелось пережить таких страданий, причем отчасти благодаря тому, что ими были разработаны механизмы, позволяющие выявлять и регулировать возникающую напряженность прежде, чем она приведет к насилию. Тремя примерами таких механизмов являются Комиссия по этническим отношениям в Гайане, Национальный совет мира в Гане, Комиссия по регистрации политических партий и комплексная реформа в секторе безопасности в Сьерра-Леоне.

24. Программы профессиональной подготовки, обучение и просвещение могут помочь государствам помогать самим себе. С 1996 года действует организованная Международным комитетом Красного Креста (МККК) Консультативная служба по вопросам международного гуманитарного права, которая, в частности, содействует ратификации конвенций гуманитарного характера, обмену опытом между государствами, включению международных гуманитарных стандартов в национальное законодательство, поощряет государства к созданию национальных механизмов по вопросам международного гуманитарного

права и представляет учебные материалы, посвященные этим нормам и конвенциям. Так, например, работая совместно с Лигой арабских государств, она оказала помощь в разработке арабского типового закона, а также оказала содействие Боснии и Герцеговине в разработке и осуществлении национального закона о пропавших без вести лицах. В свою очередь, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца с 2001 года занимается осуществлением инициативы по борьбе с дискриминацией. Ею были, в частности, подготовлены руководящие принципы работы с представителями народности рома и другими маргинализованными группами в Европе, оказания помощи наиболее уязвимым жителям Непала, а также содействия реабилитации и реинтеграции связанных с вооруженными группами детей в Сьерра-Леоне — стране, на территории которой имели место чудовищные преступления против человечности.

25. В тех случаях, когда профессиональной подготовкой охвачены такие ключевые субъекты общества, как сотрудники полиции, военнослужащие и представители судебной и законодательной власти, она может оказаться весьма эффективным превентивным средством. Так, например, Фонд мира провел серию учебных семинаров в Уганде, посвященных разработанному им системному механизму оценки конфликтов, который призван содействовать раннему распознаванию настораживающих факторов, и намеревается впоследствии провести такие семинары во всех странах Восточной Африки. Национальный совет церковью Кении, со своей стороны, разработал систему наблюдения и отчетности для отслеживания случаев внутриобщинного насилия в провинции Рифт-Валли и в других районах. Межпарламентский союз и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) совместно подготовили публикацию «Защита детей: справочник для парламентариев», а Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека активно осуществляет программу издания материалов по всем аспектам, касающимся прав человека. Кроме того, совместно с правительствами ряда стран, включая Колумбию, Судан и Филиппины, ЮНИСЕФ анализировал, каким образом в рамках судебных систем этих стран решались дела детей, которые ранее были связаны с вооруженными группами и обвинялись в серьезных военных преступлениях или других массовых нарушениях. Укрепление Управления омбудсмена в Колумбии способствовало решению таких проблем, как вербовка и демобилизация детей-солдат, насилие по признаку пола и сексуальная эксплуатация в условиях конфликта. В вооруженных силах Уганды в соответствии с руководящими указаниями Организации Объединенных Наций был принят кодекс поведения, запрещающий сексуальную эксплуатацию женщин и девочек. В период с 2000–2007 годов Экономическое сообщество западноафриканских государств и шведское отделение организации «Спасти детей» организовали для представителей вооруженных сил региона комплексную учебную программу по вопросам прав детей и защиты в периоды до, в ходе и после конфликта. В свою очередь, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин совместно с Руандийскими силами обороны проводил учебные занятия по вопросам гендерной проблематики и прав человека в контексте подготовки Сил для участия в региональных операциях в пользу мира.

26. При проведении любого рода обсуждений в рамках глобальных, региональных и национальных органов необходимо следить за тем, чтобы жертвы таких преступлений или лица, пострадавшие от них, неизменно оставались в

поле зрения. Им необходимо оказывать поддержку и содействие, с тем чтобы они могли откровенно рассказать всю правду о том, что с ними случилось, не опасаясь возмездия или остракизма. В этом отношении исключительно важную роль часто играют женские неправительственные организации, которые проводят работу с жертвами систематического сексуального насилия и оказывают им помощь. Они заслуживают нашей всесторонней поддержки.

27. Следует также отметить, что одним из ключевых факторов, позволяющих не допустить перерастания мелких преступлений в серьезные и, в принципе, положить конец подобному оскорблению человеческого достоинства, — является поощрение соблюдения принципа личной ответственности. Даже в тех случаях, когда геноцид принимает самые ужасающие формы, есть простые люди, которые отказываются принимать участие в совершении коллективного зла, проявляют подлинно человеческие качества, демонстрируют независимость и готовы дать отпор тем, кто хочет ввергнуть их общества в пучину жестокости, несправедливости, ненависти и насилия. Нам необходимо сделать больше, чтобы об их мужестве узнали все, и мы должны учиться у них. Государства, пережившие такие бедствия, равно как и организации гражданского общества и международные организации, могут способствовать созданию национальных и транснациональных сетей, объединяющих жертв таких преступлений, с тем чтобы их истории и пережитый опыт стали достоянием широкой гласности и, таким образом, способствовали недопущению их повторения в других местах.

III. Компонент два

Международная помощь и создание потенциала

28. В пункте 138 Итогового документа Саммита утверждается, что «международное сообщество должно принять соответствующие меры для того, чтобы содействовать и помогать государствам в выполнении этой обязанности [обязанности защищать]». Согласно пункту 139, «мы намерены также взять на себя обязательство — в случае необходимости и в соответствующих обстоятельствах — оказывать помощь государствам в повышении их возможностей защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и помогать тем, кто находится в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов». Эти положения подразумевают, что помощь может оказываться в одной из четырех форм: а) оказание государствам содействия в выполнении ими обязанностей по компоненту один (пункт 138); б) оказание им помощи в выполнении вышеуказанной обязанности (пункт 138); в) оказание государствам помощи в повышении их возможностей защищать свое население (пункт 139); и d) оказание помощи тем, «кто находится в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов» (пункт 139). И хотя первая форма содействия предполагает побуждение государств к выполнению того, что они должны выполнять сами, три других элемента предполагают наличие взаимных обязательств и активного партнерства между международным сообществом и государством.

29. В том случае, если политическое руководство того или иного государства преисполнено решимости совершать преступления и нарушения, от которых

государство обязано защищать свое население, то меры по оказанию помощи, перечисленные в компоненте два, вряд ли понадобятся, и международное сообщество должно быть готово изыскать возможности и проявить волю для принятия ответных мер «своевременным и решительным образом», как это предусмотрено в пункте 139 Итогового документа Саммита (см. раздел IV ниже). Вместе с тем, если национальное политическое руководство является слабым, расколотым или оно не уверено в том, как действовать дальше, не располагает возможностями для эффективной защиты своего населения, либо вынуждено противостоять вооруженной оппозиции, действия которой могут привести или уже приводят к совершению преступлений и нарушений, от которых государство обязано защищать свое население, то меры, предусмотренные в компоненте два, могли бы стать важной частью комплекса мер по обеспечению выполнения обязанности защищать на международном уровне. Помимо этих мер побуждения и положительных стимулов компонент два может также предусматривать оказание военной помощи, с тем чтобы пострадавшие государства могли противостоять негосударственным вооруженным субъектам, угрожающим как самому государству, так и его населению. Эти меры дополняют директивные меры, предусмотренные в компоненте один, и усиливают меры, перечисленные в компоненте три, поскольку ни один из этих компонентов не может применяться изолированно друг от друга.

30. Оказание государствам содействия в выполнении обязанности защищать может осуществляться в форме принятия мер по конфиденциальному или общественному убеждению, организации просвещения, проведению учебной подготовки и/или оказанию помощи. Наиболее эффективный вклад в оказание таких добрых услуг и в публичные дипломатические усилия могли бы внести региональные и субрегиональные механизмы, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Координатор чрезвычайной помощи, Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида, другие специальные советники, специальные представители и посланники Генерального секретаря, а также высокопоставленные должностные лица Организации Объединенных Наций, ее учреждения, занимающиеся вопросами развития, и бреттон-вудские учреждения. В тех случаях, когда эти меры подкрепляются параллельными и последовательными дипломатическими инициативами государств-членов, они станут более убедительными. Нередко диалог — это больше, чем просто игра на публику, поскольку он позволяет сторонам глубже осознать побудительные мотивы и намерения друг друга.

31. В таких ситуациях необходимо принимать во внимание такие понятия, как уровень доверия и последовательность. В последние годы мы слишком часто становились свидетелями того, как публичная дипломатия Генерального секретаря не подкреплялась готовностью государств-членов и межправительственных органов Организации придать его обещаниям или его предупреждениям конкретную форму. Принимая во внимание то обстоятельство, что на карту поставлены жизни ни в чем не повинных людей и авторитет самой Организации Объединенных Наций, беспристрастность и прагматизм в таких случаях приобретают особое значение.

32. До сведения тех, кто замышляет совершить или совершает преступления и нарушения, от которых государство обязано защищать, необходимо довести как издержки следования по такому пути, так и потенциаль-

ные выгоды от поиска мирного урегулирования и стремления к развитию.

И контраст здесь может быть наиболее ярко выраженным. Ущерб для общества в связи с серьезными преступлениями и нарушениями, от которых государство обязано защищать, может быть огромным и долгосрочным и не только для репутации этого общества. Он может выражаться также в потере иностранных инвестиций, бегстве капитала, сокращении объема помощи и потока туристов, а для некоторых стран — в утрате статуса полноправного члена международного сообщества. Такие пагубные и сеющие распри события могут отбросить усилия в области развития на десятилетия назад. С другой стороны, и об этом речь идет ниже, необходимо поощрять доноров оказывать поддержку странам и программам, которые активно стремятся принимать меры по предупреждению и защите населения от преступлений и нарушений, от которых государство обязано его защищать. Различие между этими двумя путями может означать выбор между сохранением или уничтожением национального потенциала.

33. Побуждение может быть также выражено посредством диалога, просвещения и учебной подготовки по правам человека и гуманитарным стандартам и нормам. Так, инновационные рамки, установленные Советом Безопасности в контексте его резолюции 1612 (2005), позволили организовать проведение на высоком уровне диалога по проблемам защиты детей, в котором приняли участие Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и ЮНИСЕФ. В результате этого диалога были освобождены все дети, связанные с вооруженными группами в Кот-д'Ивуаре, а стороны конфликтов в Южном Судане и Шри-Ланке стали реже использовать их в ходе вооруженного конфликта. Аналогичным образом, информационно-разъяснительная работа Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), а также различных специальных докладчиков привела к созданию комиссий по установлению истины и формированию других механизмов правосудия переходного периода и подотчетности во многих странах мира. Это позволило обществам не только дать оценку нарушениям прав человека в прошлом, но и разработать национальные программы институциональной реформы. С тем чтобы способствовать возобновлению зашедших в тупик мирных процессов Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказывает поддержку усилиям Центра им. Вудра Вильсона, направленным на формирование потенциала руководящих кадров в Бурунди и восточных районах Демократической Республики Конго.

34. В своих резолюциях 1612 (2005) и 1820 (2008) Совет Безопасности подчеркивает, что изнасилования и акты сексуального насилия в других формах могут представлять собой военные преступления, преступления против человечности или одно из составляющих деяний применительно к геноциду. В своей резолюции 1820 (2008) Совет Безопасности признает, что широко распространенные и систематические акты сексуального насилия представляют собой проблему безопасности, которая требует внимания Совета. Систематические акты сексуального насилия, несомненно, могут иметь такие же разрушительные последствия для общин, как и самые обычные виды оружия.

35. В последние годы Организация Объединенных Наций и ее партнеры предприняли ряд усилий по оказанию государствам помощи в выполнении ими обязанности защищать, УВКПЧ, имея присутствие на местах в почти 50 странах, стало глобальным источником оказания странам помощи в обеспечении соблюдения ими обязательств в области прав человека, а также в деле организа-

ции мониторинга, ведения информационно-разъяснительной работы и просвещения. Работая с правительствами стран и национальными неправительственными организациями, представители УВКПЧ занимаются вопросами повышения возможностей по защите населения, снижения социальной напряженности и оказания содействия в разработке мер по предупреждению конфликтов. Оценки и рекомендации, подготовленные страновыми миссиями специальных процедур Совета по правам человека, могут составить основу для создания потенциала, снижения вероятности конфликтов и обеспечения защиты уже пострадавших и потенциальных жертв серьезных нарушений прав человека. В этом контексте должного признания не получает работа Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, усилия которого по предоставлению убежища и защите беженцев уберегли многих от того, чтобы они не стали жертвами преступлений и нарушений, от которых государство обязано защищать население.

36. Присутствие Организации Объединенных Наций имело решающее значение для защиты детей в ряде постконфликтных ситуаций, таких, например, как в северной части Уганды, Восточной и Центральной Африке и в некоторых районах Судана. В более широком смысле вопросам защиты детей стало уделяться беспрецедентное внимание благодаря частым поездкам Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях в вооруженных конфликтах, а также проведению в Совете Безопасности открытых прений по ежегодному докладу Генерального секретаря, включая приложения, посвященные конкретным странам. Присутствие Организации Объединенных Наций способствовало также тому, что в национальные уголовные кодексы и процедуры отправления правосудия, в частности в Тимор-Лешти, Сьерра-Леоне и Косово, были включены положения, касающиеся борьбы с гендерным насилием.

37. Помимо деятельности Организации Объединенных Наций, нетрадиционные меры, предпринятые некоторыми региональными и субрегиональными органами, могли бы вполне быть применимы и в других частях мира. В 1992 году, когда на Балканах вспыхнуло насилие, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе учредила должность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств для выявления этнических трений и их скорейшего урегулирования, прежде чем они могли бы привести к эскалации ситуации. Верховный комиссар, «институт которого является инструментом предотвращения конфликтов на самом раннем этапе», действует независимо, беспристрастно и с соблюдением конфиденциальности. Постоянный спрос на услуги Верховного комиссара со стороны государств в более беспокойных частях региона говорит о востребованности этой методологии и целесообразности рассмотрения вопроса о ее применении региональными и субрегиональными органами в других частях мира. В Западной Африке система раннего оповещения и оперативного реагирования 15 государств — членов Экономического сообщества западноафриканских государств стала отражением партнерского взаимодействия между этим межправительственным органом и сетью организаций гражданского общества с упором на обеспечение безопасности человека. **Эти два примера свидетельствуют как о потенциальном значении процессов обмена информацией между регионами при возможном содействии со стороны Организации Объединенных Наций или внешних доноров, так и важности учета местных условий и культурных традиций.**

38. Специальные политические миссии, в частности в Гвинее-Бисау и Центральноафриканской Республике, продемонстрировали, что урегулирование ситуации, характеризующейся обостряющейся этнической напряженностью, в целях налаживания культурного и политического взаимопонимания, сглаживания различий, распространения глобальных ценностей и оказания помощи в формировании прочных местных институтов, причем в условиях неустойчивой обстановки в области безопасности, — требует высокого уровня профессионализма, огромного опыта, хорошего знания местных реалий и мужества. Очевидно, что мировое сообщество вложило недостаточный объем средств в создание превентивного потенциала, на который приходится лишь ничтожная доля расходов Организации Объединенных Наций на жизненно важные операции в пользу мира в постконфликтный период. **В этом отношении содействие формированию гражданского потенциала региональных и субрегиональных организаций в области предотвращения преступлений и нарушений, от которых государство обязано защищать, могло бы стать разумным вложением средств. В настоящее время в контексте осуществления Десятилетней программы создания потенциала Африканского союза и Организации Объединенных Наций рассматривается ряд конструктивных инициатив с учетом этих соображений**⁸.

39. Эти различные усилия, направленные на то, чтобы государства сами могли оказывать себе помощь, объединяет один общий элемент — они главным образом зависят от гражданского, а не от военного, опыта и присутствия. При принятии мер реагирования на ситуации, касающиеся обязанности государства защищать, особую роль с учетом первоочередных задач по восстановлению порядка и доверия в обществе, переживающем внутренние беспорядки и разногласия, нередко могут играть полицейский и гражданский компоненты. И здесь следует подчеркнуть, что отобрать и мобилизовать достаточную численность полицейских и гражданских кадров, обладающих необходимыми навыками и подготовкой для борьбы с преступлениями, от которых государство обязано защищать, порой является такой же трудной задачей, как и подбор военных специалистов. **Правительства и организации гражданского общества выдвигали множество предложений в отношении формирования постоянного или резервного гражданского и полицейского компонентов быстрого реагирования на случай возникновения таких чрезвычайных обстоятельств. Я хотел бы призвать их и впредь проявлять творческий подход к рассмотрению такого варианта, а со своей стороны приму меры к тому, чтобы соответствующие должностные лица Организации Объединенных Наций тщательным образом проанализировали этот вопрос.**

40. Несомненно, и об этом говорилось уже неоднократно, что использование силы должно рассматриваться в качестве крайней меры. Вместе с тем при наличии согласия принимающего правительства развертывание военных подразделений преследовало либо целый ряд целей, не носящих принудительный характер, например, предотвращение, защита, поддержание мира и разоружение, либо осуществлялось в целях противодействия вооруженным группам, стре-

⁸ Всеобъемлющий обзор потенциала в области предотвращения см. в докладе Генерального секретаря, озаглавленном «Доклад о прогрессе в области предотвращения вооруженных конфликтов» (A/60/891). Оценку возможностей регионально-глобального партнерства в этой связи см. в докладе Генерального секретаря, озаглавленном «Регионально-глобальное партнерство в области безопасности: проблемы и возможности» (A/61/204-S/2006/590).

мящимся свергнуть правительство насильственными методами и запугать гражданское население путем беспорядочного и повсеместного насилия. **Негосударственные субъекты, равно как и государства, могут совершать вопиющие преступления, от которых государство обязано защищать население. Когда они их совершают, коллективное оказание международной военной помощи может стать единственным эффективным инструментом поддержки государства в выполнении им своих обязательств по защите и, в крайних случаях, восстановлении своего реального суверенитета.** В такие моменты раннее, адресное и сдержанное использование международных военных средств и вооруженных сил может спасти жизни людей и помочь добиться определенной степени стабильности, с тем чтобы создать условия для принятия дипломатических мер, запуска внутренних политических процессов и процессов оздоровления и примирения. Несомненно, миротворческая деятельность на основе согласия является инновационной и сильной стороной Организации Объединенных Наций, поскольку Организация все реже применяет более принудительные по своему характеру военные операции, приносящие все более неоднозначные результаты. То же самое можно сказать и о региональных и субрегиональных организациях.

41. Понятие превентивного развертывания было введено в лексикон Организации Объединенных Наций в 1992 году тогдашним Генеральным секретарем Бутросом Бутросом-Гали, которое он сформулировал в своем провидческом докладе, озаглавленном «Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира» (A/47/277-S/24111), следующим образом:

«В условиях кризиса в стране, когда правительство обращается с соответствующей просьбой или все стороны дают на то свое согласие, превентивное развертывание могло бы несколькими путями содействовать уменьшению страданий и ограничению или прекращению насилия. Гуманитарная помощь, оказываемая беспристрастно, может иметь огромное значение; содействие обеспечению безопасности с помощью военного, полицейского или гражданского персонала может спасти жизни и создать условия безопасности, в которых могут быть проведены переговоры; Организация Объединенных Наций могла бы также содействовать усилиям по примирению, если таково желание сторон» (пункт 29).

Классический пример превентивного развертывания миротворцев Организации Объединенных Наций имел место в 1992–1999 годах в бывшей югославской Республике Македония. Операция Сил Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) и Сил превентивного развертывания Организации Объединенных Наций (СПРООН), в которой приняли участие как военные подразделения, так и наблюдатели гражданской полиции, по общему признанию помогла стабилизировать положение в стране, столкнувшейся с этнически мотивированной напряженностью, подпитываемой как из внутренних, так и внешних источников. Дальновидное руководство бывшей югославской Республики Македония, стремившееся предотвратить такого рода беспорядки и межэтническое насилие, которые уже принесли беды нескольким соседним странам, приветствовало развертывание «голубых касок» Организации Объединенных Наций и мониторинг и посредничество со стороны региональных организаций. В течение многих лет Бурунди испытывала многие трудности, аналогичные тем, которые испытывала соседняя Руанда. Однако развертывание с согласия прави-

тельства миротворцев — сначала Южной Африкой, затем Африканским союзом и наконец Организацией Объединенных Наций — способствовало некоторой стабилизации положения в Бурунди.

42. В Сьерра-Леоне контингенты Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне только приступили к развертыванию, когда силы Объединенного революционного фронта (ОРФ), совершившие особо злостные и многочисленные международные преступления, нарушили мирное соглашение и осуществили широкомасштабные нападения на гражданское население и персонал Миссии. В 2000 году с согласия правительства небольшое подразделение сил реагирования под командованием англичан помогло организовать защиту Фритауна, повысить роль Миссии и восстановить стабильность в этом многострадальном западноафриканском государстве. Аналогичным образом, во втором квартале 2003 года в соответствии с резолюцией 1484 (2003) Совета Безопасности в рамках операции «Артемиды» под руководством Европейского союза был осуществлен переход к более действенному мандату для Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго в провинции Итури, районе, известном масштабом и жестокостью нарушений прав человека, особенно фактами сексуального насилия. Все вышеупомянутые четыре развертывания — в бывшей югославской Республике Македония, Бурунди, Сьерра-Леоне и Демократической Республике Конго — были осуществлены до принятия на Всемирной встрече на высшем уровне 2005 года концепции обязанности защищать. Они и сегодня наглядно свидетельствуют о потенциально важном значении основанного на согласии развертывания международного военного присутствия в целях предотвращения эскалации вооруженного конфликта. Они также подчеркивают важность своевременного предоставления государствами-членами достаточного объема средств и ресурсов, когда Организации Объединенных Наций поручено оказать тому или иному государству помощь в выполнении своей обязанности защищать.

43. В государствах и регионах, где этнические трения носят острый характер и существуют глубокие разногласия между группами, представить себе, что устойчивое экономическое и социальное развитие возможно без преодоления этих коренных разногласий в социальной и политической жизни — задача не из легких. Трудно также представить себе, что можно сгладить такие разногласия без устранения сопутствующих проблем в области развития. Хроническое отставание в развитии само по себе не ведет к возникновению трений между различными этническими, религиозными или культурными общинами. Однако оно может усилить соперничество за скудные ресурсы и серьезно ограничить возможности государства и гражданского общества, а также региональных и субрегиональных организаций по мирному и окончательному урегулированию внутренних разногласий. В целом существенное увеличение совокупного объема помощи на цели развития могло бы способствовать заметному снижению общего числа преступлений и нарушений, от которых государство обязано защищать население, поскольку целый ряд самых трагических примеров массового насилия внутри страны имели место в очень бедных странах, где самые обездоленные слои населения не имели возможности сопротивляться (хотя Холокост и совершенные недавно зверства на Балканах свидетельствуют о том, что нищета не является необходимым условием). **Увеличение объема помощи на цели развития «беднейшему миллиарду», несомненно, будет иметь чистое позитивное воздействие на предотвращение преступлений и наруше-**

ний, от которых государство обязано защищать население, при условии, что такая помощь будет направлена на то, чтобы расширить представленность неимущих слоев населения и меньшинств в обществе, обеспечить равноправие и социальную справедливость, повысить их образовательный уровень и создать больше возможностей для их полноценного участия в политической жизни. Вместе с тем, если дополнительная помощь будет распределяться таким образом, что это будет содействовать обострению, а не сглаживанию различий в социальном положении и условиях жизни соперничающих этнических, религиозных и культурных общин в этих обществах, то тогда произойдет дестабилизация положения, которая может подпитывать существующие трения и недовольства. Поэтому программы помощи должны осуществляться с учетом как риска возникновения конфликта, так и обязанности защищать.

44. С точки зрения обязанности защищать наибольшим спросом пользуются программы помощи со строго целенаправленными задачами по развитию в обществах конкретного потенциала, снижающего их шансы пойти по пути совершения преступлений, от которых государство обязано защищать. С тем чтобы составить полное представление о том, какие механизмы работают, где и почему, необходимо проводить больше исследований на местах. Организация Объединенных Наций и ее государства-члены должны оказывать содействие и поддержку научно-исследовательским сетям с широким географическим охватом, с тем чтобы лучше понять, путем проведения анализа каждого конкретного случая, почему некоторые государства пошли одним путем, а другие — иным. В целях укрепления компонента два необходимо наладить между странами, регионами и учреждениями обмен информацией по вопросам предотвращения, создания потенциала и стратегий защиты, что позволило бы составить более точное и полное представление о том, как зарекомендовали себя с течением времени различные стратегии, доктрины и практические механизмы. Между тем, политика не может ждать, когда будет сформирована совершенная со всех точек зрения база знаний. Опыт и здравый смысл подсказывают, что, по общему признанию, многие элементы эффективного управления — верховенство права, компетентная и независимая судебная система, права человека, реформа сектора безопасности, активное гражданское общество, независимые средства массовой информации и политическая культура, поощряющая терпимость, диалог и мобильность в отличие от жестокости и несправедливости политики самотождественности — как правило, являются также элементами обязанности государства защищать.

45. В этом отношении по крайней мере пять относящихся к созданию потенциала элементов — исходя из опыта оказания помощи в целях развития и с учетом просьб самих государств-членов — можно назвать в качестве элементов, играющих исключительно важную роль:

а) **анализ процесса развития с учетом риска возникновения конфликтов.** Это предполагает создание потенциала национальных институтов для анализа возникающих проблем и напряженности в их совокупности в рамках процесса планирования развития таким образом, чтобы осуществление программ в области развития способствовало снижению существующей напряженности, а не ее дальнейшему обострению. Нигерия и Индонезия, напри-

мер, предприняли значительные шаги, направленные на создание такого потенциала;

б) **создание внутреннего потенциала для осуществления посреднической деятельности.** Это предполагает формирование или укрепление пользующихся доверием современных и традиционных, государственных и общественных институтов и процессов, которые могут содействовать поиску внутренних решений споров, поощрению примирения и осуществлению посреднической деятельности по конкретным вопросам. Как отмечалось выше, в этом отношении весьма обнадеживают институты, созданные с помощью ПРООН в Гайане, Гане и Сьерре-Леоне;

с) **консенсус и диалог.** Это требует создания условий для налаживания всестороннего и широкого диалога, а также наличия нейтральных площадок и форумов для обсуждения в рамках таких диалогов спорных вопросов. Так, в Латинской Америке государства-члены в рамках процесса управления организовали площадку для «демократического диалога»;

д) **потенциал для урегулирования местных споров.** Это предполагает создание инфраструктуры мира на национальном и местном уровнях для урегулирования местных споров, касающихся земли, ресурсов, религии, этнической принадлежности или преемственности руководства на сбалансированной основе, прежде чем они перерастут в конфликт. Аналогичный потенциал позволил Южной Африке в начале 1990-х годов осуществить успешный переход к демократическому управлению. Во время вспышки насилия, последовавшей после проведения в Кении выборов в начале 2008 года, в тех районах, где такой потенциал был создан, — особенно в засушливых районах Северной и Прибрежной провинций — не наблюдался уровень насилия, характерный для других районов;

е) **возможности для воспроизведения потенциала.** И наконец, необходимо внедрить и глубоко укоренить в обществах эти вышеупомянутые элементы, с тем чтобы новые поколения лидеров имели ресурсы и навыки для предотвращения таких разногласий и разочарования, которые могут привести к совершению преступлений, от которых государство обязано защищать. В этом отношении государства-члены все чаще запрашивают помощь в связи с разработкой программ урегулирования конфликтов в университетах и учебных заведениях по подготовке государственных служащих, формированием сетей посредников и составлением национальных школьных программ, с тем чтобы в будущем молодые люди с иных позиций подходили к решению спорных вопросов.

В интересах более гибкого реагирования на просьбы государств-членов об оказании помощи в реализации пяти вышеупомянутых элементов, связанных с созданием потенциала, в рамках системы Организации Объединенных Наций был осуществлен ряд новых инициатив. Среди них можно отметить совместную программу ПРООН и Департамента по политическим вопросам по созданию национального потенциала для предотвращения конфликтов и Межучрежденческий механизм для координации превентивных мер, представляющий собой неформальный форум, в рамках которого органы системы Организации Объединенных Наций получают возможность комплексно реагировать на такие просьбы государств-членов.

46. Мы неоднократно становились свидетелями того, что беспристрастный и высокопрофессиональный сектор безопасности играет решающую роль в деле смягчения межгрупповых трений и предотвращения широкомасштабного насилия. **Опираясь на свой собственный опыт и техническую поддержку двусторонних партнеров и системы Организации Объединенных Наций, государства-члены должны неустанно укреплять свои сектора безопасности, с тем чтобы обеспечить безопасные и стабильные условия жизни для всего своего населения независимо от его принадлежности. Упреждение дестабилизации общества, которая может дорого обойтись, означает осуществление значительных инвестиций в процесс развития наряду с выполнением обязанности защищать.**

47. Обеспечение законности играет главную роль в деле предотвращения совершения преступлений, от которых государство обязано защищать население. **Система Организации Объединенных Наций должна увеличить объем предлагаемой государствам-членам помощи в области обеспечения законности, в том числе и путем привлечения стран-доноров.** Цели должны быть следующие: обеспечение равного доступа к правосудию и совершенствование работы судебных органов, прокуратуры, пенитенциарных учреждений и правоохранительных органов. Такие шаги повысили бы шансы того, что споры в обществе будут решаться правовыми, а не насильственными методами. **Страны-доноры могли бы решать задачи, касающиеся обязанности государства защищать и прав человека, в рамках существующих программ помощи, по мере необходимости, и по возможности разрабатывать новые программы помощи, касающиеся обязанности государства защищать.** В этом отношении необходимо понять, что условия, обстоятельства и потребности в разных странах различные, и поэтому программы помощи следует разрабатывать в тесном взаимодействии с правительством страны-получателя и гражданским обществом. **Организация Объединенных Наций и региональные организации должны участвовать в процессах обмена информацией и накопленным опытом между регионами по вопросам, касающимся помощи в выполнении государством обязанности защищать, принимая во внимание то, что эта концепция появилась совсем недавно.**

48. Постконфликтное миростроительство является одним из важнейших этапов оказания государству помощи в выполнении его обязанности защищать. Наиболее точным показателем, позволяющим прогнозировать геноцид, является наличие преступления геноцида в прошлом. Работа Комиссии по миростроительству осуществляется на решающем этапе развития общества, когда международное сообщество располагает всеми возможностями для того, чтобы осуществить позитивные перемены. **Следует изучить возможности для более активного участия Комиссии по миростроительству в оказании государствам помощи в выполнении ими своей обязанности защищать.** Кроме того, **Фонд миростроительства мог бы стать гибким, хотя и скромным, источником некоторой части финансовых средств в чрезвычайных обстоятельствах.**

IV. Компонент три

Своевременное и решительное реагирование

49. Как недвусмысленно четко следует из первых двух предложений пункта 139 Итогового документа Саммита, компонент три имеет ключевое значение для стратегии выполнения обязанности защищать, которая была согласована собравшимися на Саммит главами государств и правительств. Первое предложение гласит: «Международное сообщество, действуя через Организацию Объединенных Наций, обязано также использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава для того, чтобы содействовать защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности». Из этой формулировки следует, что такая ответственность имеет постоянный и основополагающий характер, который подразумевает применение мирных и ненасильственных мер, предусмотренных в главе VI и статье 52 главы VIII. Во втором предложении пункта 139 подчеркивается, что международное сообщество может предпринять более широкий круг коллективных действий, как мирного, так и немирного характера, в случае возникновения двух обстоятельств: а) «если мирные средства окажутся недостаточными»⁹ и б) «национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население» от четырех конкретно указанных преступлений и правонарушений. В пункте 139 подтверждается, что в этих двух случаях «мы готовы предпринять коллективные действия, своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе на основании главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости». Как я отметил в моем выступлении 15 июля 2008 года в Берлине, Германия (см. пресскрипты SG/SM/11701), формулировка этого предложения указывает на необходимость раннего и гибкого реагирования на такие случаи как с учетом обстоятельств каждой конкретной ситуации, так и в полном соответствии с положениями Устава.

50. В самых различных ситуациях, когда планируются, поощряются и/или совершаются преступления и правонарушения, от которых государства обязаны защищать население, нет времени для осуществления какой-либо строго упорядоченной стратегии или получения каких-либо строго определенных «сигналов» к действиям. Пороговый уровень для превентивных действий, создания потенциала или восстановления в соответствии с компонентом два будет, безусловно, ниже порогового уровня для реагирования в соответствии с компонентом три — «национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население» (пункт 139 Итогового документа Саммита). Аналогичным образом, в рамках компонента три пороговый уровень для принятия

⁹ Эта формулировка отражает, по-видимому, начало статьи 42 Устава: «Если Совет Безопасности сочтет, что меры, предусмотренные в статье 41, могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными...». Как и на учредительной конференции в Сан-Франциско на Всемирном саммите 2005 года, государства-члены остановили свой выбор на этой формулировке с целью подчеркнуть, что в соответствии с процедурами, предусмотренными в резолюции «Единство в пользу мира», ни Совет Безопасности, ни Генеральная Ассамблея не будут и не должны ждать, пока будут безуспешно испробованы остальные всевозможные средства, а сразу должны рассмотреть вопрос о принятии более решительных коллективных мер.

мер в соответствии с главой VI будет ниже порогового уровня, предусмотренного для принятия принудительных мер в соответствии с главой VII, которые могут быть санкционированы лишь на межправительственном уровне. Чем более решительный характер имеют меры, тем выше уровень их санкционирования. **В быстро ухудшающихся чрезвычайных ситуациях Организация Объединенных Наций и региональные, субрегиональные и национальные директивные органы должны неизменно стремиться к спасению людей «своевременным и решительным образом» (пункт 139 Итогового документа Саммита), а не следовать произвольно установленному политиками порядку поочередных или поэтапных действий, в которых на первое место ставится выполнение процедур, а не оказание конкретной помощи, и осуществление самого процесса, а не его результаты.**

51. Организация Объединенных Наций твердо предпочитает диалог и мирное убеждение. Поэтому компонентом три, помимо более решительных действий, предусматривается широкий круг мер реагирования, непринудительного и ненасильственного характера, которые указаны в главах VI и VIII Устава. В соответствии с Уставом многие из этих действий могут предприниматься Генеральным секретарем либо региональными или субрегиональными механизмами без конкретного разрешения Совета Безопасности. Именно это произошло в начале 2008 года в Кении, когда региональные стороны и Организация Объединенных Наций впервые подошли к урегулированию кризиса, сославшись, среди прочего, на обязанность государств защищать.

52. Межправительственные органы могут играть ключевую роль в проведении расследований и миссий по установлению фактов на местах. В соответствии со статьей 34 Устава Совет Безопасности «уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности». Согласно положениям статьи 12 Устава Генеральная Ассамблея может использовать аналогичные возможности в ряде случаев, предусмотренных в положениях статей 11, 13 и 14. И Ассамблея, и Совет, например, могут назначить миссию по установлению фактов для расследования сообщений о нарушениях международного права и представления соответствующих докладов, как это было сделано Советом Безопасности в случае Дарфура. Совет по правам человека может направить миссию по установлению фактов, назначить специального докладчика для представления консультаций относительно данной ситуации или передать ее на рассмотрение существующих специальных процедурных механизмов. В ряде регионов и субрегионов могут иметься параллельные механизмы и возможности.

53. Проведение расследований, безусловно, не может заменить собой обеспечение защиты «своевременным и решительным образом» (пункт 139 Итогового документа Саммита), а должно рассматриваться, скорее, в качестве первоначального шага на пути к такой защите. Если миссии на места направлять на ранних этапах кризиса, когда поступают первые сигналы о том, что то или иное государство не в состоянии выполнить свои обязанности по защите населения, то такие миссии могут использоваться также для прямого вручения посланий основным директивным органам от имени более широкого международного сообщества в попытке, например, убедить их не вступать на путь разрушительных действий, которые могут послужить основанием для их судебной

го преследования со стороны Международного уголовного суда или специальных трибуналов. С такими откровенными посланиями успешно выступали Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Специальный советник по предупреждению геноцида, среди прочих, а также канцелярия Генерального секретаря. Хотя в последние годы международная система уголовного правосудия добилась значительных успехов в обеспечении подотчетности и прекращении безнаказанности, можно еще многое сделать для того, чтобы ее перестали обвинять в предвзятости и она имела глобальный охват.

54. В международном праве и практике сегодня твердо установлено, что суверенитет не освобождает от наказания тех, кто организует, поощряет или совершает преступления, от которых государства обязаны защищать население. **В пункте 138 Итогового документа Саммита государства подтвердили свою обязанность предотвращать подстрекательства к совершению указанных четырех преступлений и правонарушений. Когда какое-либо государство явно не в состоянии предотвратить подстрекательства, международное сообщество должно напомнить властям об этой обязанности и о том, что такие деяния могут быть переданы на рассмотрение Международного уголовного суда в соответствии с Римским статутом.** Как отмечалось выше, в случае неизбежного разрастания масштабов такого насилия в отношении населения подобные послания более эффективно и конструктивно, возможно, передавать из рук в руки, а не по почте. Тем не менее до недавнего времени позиция Организации Объединенных Наций и многих стран слишком часто заключалась в том, чтобы игнорировать или недооценивать сигналы о надвигающихся массовых злодеяниях. Этот всемирный орган никак не отреагировал на то, что «красные кхмеры» призвали к созданию социально и этнически однородной Камбоджи путем внедрения «чистой общественной системы»¹⁰, а их радио призвало слушателей «провести чистку среди народных масс» Камбоджи¹¹. Он также решительно не отреагировал на подстрекательские с этнической точки зрения радио- и телепередачи и заявления на Балканах в начале 1990-х годов или в Руанде в 1993 и 1994 годах за считанные месяцы до начала геноцида. Несмотря на то что Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Руанде и Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях несколько раз сообщали международному сообществу о подстрекательских программах радиостанции «Миль коллин», оно так и не предприняло никаких попыток заблокировать эти полные ненависти и оказавшиеся роковыми радиопередачи¹².

55. Однако имеются основания полагать, что Организация Объединенных Наций и ее государства-члены извлекли из этих бедствий определенные болезненные, но долговечные уроки. Верно то, что нам еще предстоит разработать соответствующие механизмы или выработать волю для последовательного и

¹⁰ См. доклад Группы экспертов по Камбодже (A/53/850-S/1999/231), пункт 16.

¹¹ См. BBC, *Summary of World Broadcasts*, FE/5813/A3/2, 15 May 1978.

¹² См. доклад Генерального секретаря о положении в Руанде (S/1994/640, пункт 11); доклад о независимом расследовании (S/1999/1257, добавление, приложение I); и доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях (E/CN.4/1994/7/Add.1).

эффективного реагирования на все чрезвычайные ситуации, в которых государства обязаны защищать свое население, как об этом нам напоминают трагические события в Дарфуре, Демократической Республике Конго и Сомали. Тем не менее сегодняшний мир, в отличие от предыдущего столетия, вряд ли будет закрывать глаза на преступления и правонарушения, от которых государства обязаны защищать население, или подстрекательство к их совершению. В ноябре 2004 года, например, тогдашний Специальный советник по предупреждению геноцида Хуан Мендес напомнил властям Кот-д'Ивуара, где ксенофобные и полные ненависти заявления привели к обострению внутренней напряженности и расширению масштабов насилия, о том, что они могут быть привлечены к уголовной ответственности за последствия своих заявлений¹³. Оскорбительные заявления в скором времени прекратились. То же самое произошло в начале 2008 года, когда после выборов в Кении там стали совершаться акты насилия, и я, как и мой Специальный советник по предупреждению геноцида Франсис Денг, обратился к лидерам всех сторон с убедительной просьбой публично призвать к прекращению насилия и заявлений, подстрекающих к насилию, отметив при этом, что политические и общинные лидеры могут быть привлечены к ответственности за нарушения международного права, совершенные при их подстрекательстве. Прямые трансляции были запрещены в самый разгар кризиса, когда крайне обострилась напряженность, и бывший Генеральный секретарь Кофи Аннан, который выступал посредником в этом споре, призвал законодателей Кении не допустить, чтобы стороны, совершающие акты насилия, избежали наказания. **Лидеры во всем мире должны помнить о том, что подстрекательство к расовой ненависти запрещено Международным пактом о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Поскольку подстрекательство имеет, как правило, открытый и ярко выраженный характер, его относительно легко распознать и будет нетрудно мобилизовать международную поддержку в целях его прекращения. Кроме того, миротворцы Организации Объединенных Наций в данной стране, за рубежом или в соседней стране могут в противовес таким посланиям транслировать свои собственные передачи и предоставлять свои информационные услуги (см. S/1999/1257, добавление, раздел III.6).**

56. Однако разговоры не являются самоцелью, и следует без каких-либо колебаний обращаться за разрешением на принятие более решительных мер, если спокойная дипломатия используется в качестве тактики проволочек и если заблаговременное принятие более практических мер позволит спасти людей и восстановить порядок. Пункт 139 Итогового документа Саммита отражает ту непреложную истину, что ни одна стратегия выполнения обязанности защищать население не будет полной, если она не будет предусматривать возможность принятия коллективных принудительных мер, включая осуществление, в крайнем случае, санкций или силовых военных операций. Когда какое-либо государство отказывается принять международную помощь для целей предотвращения и защиты, совершает чудовищные преступления и правонарушения, от которых оно обязано защищать население, и не реагирует на меры, имеющие менее принудительный характер, оно, по сути, бросает международному сообществу вызов, вынуждая его выполнить его собственные обязанности по

¹³ См. заявление Специального советника по предупреждению геноцида, 15 ноября 2004 года; имеется на веб-сайте <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1=>.

пункту 139 Итогового документа Саммита. Такие коллективные меры могут быть санкционированы Советом Безопасности в соответствии со статьями 41 или 42 Устава, Генеральной Ассамблеей в соответствии с процедурой, предусмотренной в резолюции «Единство в пользу мира» (см. пункт 63 ниже), или региональными или субрегиональными механизмами в соответствии со статьей 53 Устава с предварительного разрешения Совета Безопасности.

57. Дипломатические санкции — если они в полной мере и последовательно осуществляются государствами-членами — являются для международного сообщества еще одним способом заострить внимание на том, что совершение преступлений и правонарушений, от которых государства обязаны защищать население, представляет собой неприемлемое поведение для любого государства — члена Организации Объединенных Наций в XXI веке. Все лидеры должны по крайней мере исключить из круга своего общения тех своих коллег, которые несут ответственность за совершение таких злодеяний. Последние и их страны не должны также иметь возможности участвовать в выборах на руководящие должности в субрегиональных, региональных или глобальных органах. **Кроме того, Совет Безопасности должен рассматривать возможность применения целенаправленных санкций, например санкций в отношении поездок, финансовых переводов, предметов роскоши и оружия, в зависимости от каждой конкретной ситуации и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, как это предусматривается в статьях 41 и 53 Устава и согласно пункту 139 Итогового документа Саммита (а в случае сексуального насилия — в соответствии с положениями резолюции 1820 (2008) Совета). Генеральная Ассамблея могла бы также рассмотреть возможность принятия таких мер в соответствии с ее резолюцией 377 (V), озаглавленной «Единство в пользу мира», хотя в этом случае такие меры не будут иметь обязательной юридической силы.** Хотя санкций может оказаться недостаточно для прекращения нарушений со стороны какого-либо упрямого авторитарного режима, если их применить на относительно раннем этапе, они могут продемонстрировать приверженность международного сообщества делу выполнения его коллективных обязанностей по пункту 139 Итогового документа Саммита и послужить в качестве предупреждения о том, что, если акты насилия в отношении населения не прекратятся, за этими санкциями могут последовать более жесткие меры.

58. **Особое внимание следует уделять ограничению потоков оружия или полицейского оборудования, которое может использоваться в неправомерных целях репрессивными режимами, явно не выполняющими свои основные обязанности по пункту 138 Итогового документа Саммита, или в ситуациях, когда непрекращающийся конфликт может привести к совершению той или иной стороной широкомасштабных преступлений и правонарушений, от которых государства обязаны защищать население.** Хотя Генеральная Ассамблея временами призывала к введению эмбарго на поставки оружия, лишь Совет Безопасности может придать им обязательную силу. В соответствии со статьей 53 Устава региональные органы могут предпринимать такие принудительные действия с разрешения Совета. Однако на практике региональные или субрегиональные органы или специальные группы государств-членов неоднократно предпринимали такие шаги без предварительного официального разрешения Совета.

59. Государства и межправительственные организации не являются, безусловно, единственной силой, способной повлиять на ситуации, в которых государства обязаны защищать население, как это было отмечено при рассмотрении компонентов один и два в разделах II и III выше. Многочисленные функции, которые гражданское общество выполняет на национальном или транснациональном уровнях в таких сферах, как информационно-просветительная деятельность, раннее предупреждение, наблюдение, научные исследования, профессиональная подготовка и образование, хорошо известны и неоднократно признаются в настоящем докладе. Менее заметна роль отдельных лиц, агитационных групп, женских организаций и частного сектора в разработке международных мер в ответ на преступления и правонарушения, от которых государства обязаны защищать население. Как и сама Организация Объединенных Наций, международное гражданское общество извлекло уроки из своего относительно сдержанного, замедленного и разрозненного реагирования на геноцид в Камбодже и Руанде. Массовые, хорошо организованные и широко освещавшиеся транснациональные кампании против насилия в Дарфуре продемонстрировали как силу, так и ограниченный характер таких движений. Они показали глубину и широкомасштабность стремления общественности положить конец насилию в отношении многострадального населения Дарфура, наглядно продемонстрировав в то же время неадекватность наших политических механизмов и нашу политическую неготовность их использовать. Однако, как отмечалось выше, те, кто совершает преступления и правонарушения, от которых государства обязаны защищать население, должны иметь в виду на будущее, что такие злодеяния нанесут долговременный и широкомасштабный ущерб как самой структуре общества, так и его способности к самовосстановлению. На многие десятилетия могут прекратиться прямые иностранные инвестиции, культурные обмены и туристические поездки в эту страну и одновременно будут возрастать и усугубляться издержки, связанные с подрывом репутации страны из-за ее неприемлемого поведения. Даже если Совет Безопасности не будет вводить эмбарго, индивидуальные государственные и частные инвесторы не захотят, по настоянию агитационно-пропагандистских сетей неправительственных организаций, иметь дело с этой страной. Индивидуальные финансовые и торговые эмбарго может оказаться гораздо труднее прекратить, если в соответствующей стране не произойдут заметные и устойчивые перемены.

60. Как неоднократно отмечалось выше, наблюдается серьезная нехватка ресурсов, идей и готовности осуществлять весь спектр превентивно-защитных мер, в тех случаях, когда государства не выполняют свою обязанность по охране населения. Эта проблема наиболее остро и негативно проявляется в том, что своевременно не принимаются принудительные меры в ответ на наиболее вопиющие преступления и правонарушения, от которых государства обязаны защищать. В этом случае неспособность и неготовность государств, в том числе многих государств, которые выступают за укрепление обязанности защищать, еще больше усугубляют друг друга, создавая особенно порочный цикл нерешительных действий и взаимных обвинений в условиях разворачивающихся трагедий. Наиболее печально то, что неспособность международного сообщества прекратить массовые акты насилия и перемещение населения в Дарфуре, Демократической Республике Конго и Сомали явно подрвала веру общественности в Организацию Объединенных Наций и в то, что мы действительно хотим закрепить принципы, лежащие в основе обязанности защищать население. Я твердо убежден в том, что мы можем добиться и добьемся прогресса в буду-

щем, действуя в полном соответствии с Уставом и пунктами 138 и 139 Итогового документа Саммита.

61. Хотя главная ответственность за выполнение обязанности защищать свое население возлагается в первую очередь на сами государства, когда они явно не в состоянии это сделать, Генеральный секретарь несет особую ответственность за обеспечение того, чтобы международное сообщество предприняло действия «своевременным и решительным образом», как это предусматривается в пункте 139 Итогового документа Саммита. **Я, со своей стороны, признаю, что, как на это было указано в аналогичном контексте в докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. A/55/305-S/2000/809), Генеральный секретарь обязан докладывать Совету Безопасности — а в данном случае и Генеральной Ассамблее — то, что они обязаны знать, а не то, что они хотят услышать.** Генеральный секретарь должен выступать в защиту интересов уязвимых и беззащитных слоев населения, когда их собственные правительства начинают их преследовать, вместо того чтобы их защищать, или когда правительства уже не могут защитить свое население от вооруженных групп мародеров. **Что касается Совета Безопасности, то пять его постоянных членов несут в этой связи особую ответственность, поскольку в соответствии с Уставом им были предоставлены привилегии постоянного членства и права вето. Я обращаюсь к ним с настоятельным призывом воздерживаться от применения или угрозы применения права вето в ситуациях, когда явно не выполняется обязанность защищать население, как об этом говорится в пункте 139 Итогового документа Саммита, и стремиться в таких случаях к достижению взаимопонимания.** После событий в Камбодже, Руанде и Сребренице позиция глобального сообщества серьезно изменилась, в результате чего любая сторона, которая попытается заблокировать эффективные международные действия в ответ на разворачивающийся геноцид или любые другие чудовищные преступления, от которых государства обязаны защищать население, понесет политическую расплату — как на национальном, так и на международном уровнях. **Все государства-члены, а не только 15 членов Совета Безопасности, должны всегда помнить о том, что общественность возлагает на них большие ожидания и они все несут общую ответственность. Для того чтобы Генеральная Ассамблея могла играть ключевую роль в разработке механизмов реагирования Организации Объединенных Наций, все 192 государства-члена должны сообща превратить ее в эффективный инструмент осуществления принципов обязанности защищать население, которые были так четко изложены в пунктах 138 и 139 Итогового документа Саммита.**

62. Как отмечалось выше, репутация, авторитет и, следовательно, эффективность усилий Организации Объединенных Наций по осуществлению принципов обязанности защищать население в значительной степени зависят от того, насколько последовательно эти принципы соблюдаются. Это особенно касается случаев, когда для обеспечения уважения принципов применяется военная сила. Государства-члены могут пожелать определить в этой связи принципы, правила и доктрины, которыми следует руководствоваться при осуществлении принудительных действий в чрезвычайных ситуациях, когда не обеспечивается защита населения. Этот вопрос был рассмотрен в выпущенном в 2001 году докладе Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета

(см. пункт 9 выше) и в докладе моего предшественника Кофи Аннана за 2005 год, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (см. A/59/2005, пункт 126).

63. Генеральная Ассамблея должна играть важную роль даже в рамках компонента три. Ее функции в области мира и безопасности излагаются в статьях 11, 12, 14 и 15 Устава. В статье 24 Устава на Совет Безопасности возлагается «главная», но не исключительная ответственность за поддержание мира и безопасности, а в ряде случаев совершение преступлений, от которых государства обязаны защищать население, может не считаться деянием, создающим угрозу международному миру и безопасности. Кроме того, в соответствии с процедурой, предусмотренной в резолюции «Единство в пользу мира», Ассамблея может рассматривать такие вопросы, когда Совет не может выполнить свою обязанность по поддержанию мира и безопасности ввиду отсутствия единогласия среди его пяти постоянных членов. Однако даже в таких случаях решения Ассамблеи не имеют обязательной юридической силы для сторон.

64. Несмотря на многолетние исследования и публичные дискуссии, Организация Объединенных Наций отнюдь не скоро создаст такой военный потенциал быстрого реагирования, который необходим в первую очередь для пресечения быстрой эскалации злодеяний, о которых говорится в пункте 139 Итогового документа Саммита. Я выражаю признательность ряду государств-членов за их попытки рассмотреть элементы такого потенциала, включая вопросы, касающиеся доктрины, профессиональной подготовки и командования и контроля. Однако предстоит еще многое сделать для глобализации таких усилий и их осуществления в более широком контексте поиска более эффективных способов защитить гражданское население. В этой связи весьма актуально то, что Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея продолжают рассматривать последний вопрос.

65. Необходимы также более эффективные формы сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными механизмами. Они должны предусматривать обмен ресурсами, а не просто их наращивание, как это имеет место сейчас в тех случаях, когда оказывается посредническая помощь. Особенно важное значение в этой связи имеет десятилетняя программа Африканского союза/Организации Объединенных Наций по созданию потенциала. Мы должны удвоить наши усилия в целях обеспечения ее успешного осуществления и полной реализации своего потенциала Африканскими резервными силами. Глобальное/региональное сотрудничество является одним из ключевых элементов нашей стратегии обеспечения выполнения государствами своей обязанности защищать население, включая создание механизма раннего предупреждения, предусмотренного в пункте 138 Итогового документа Саммита, и такое сотрудничество заслуживает нашей полной и безоговорочной поддержки.

66. Таким образом, когда сообщество Организации Объединенных Наций разработает и осуществит стратегию реагирования в соответствии с содержащимся в пункте 139 Итогового документа Саммита призывом к своевременным и решительным действиям и согласно положениям Устава, включая его цели и принципы, государствам или группам государств станет все труднее ссылаться на то, что им необходимо действовать самостоятельно или за пределами кана-

лов, правил и процедур Организации Объединенных Наций в целях реагирования на чрезвычайные ситуации, в которых они обязаны защищать население. Чем более последовательно, справедливо и надежно будет действовать такая опирающаяся на Организацию Объединенных Наций система реагирования, тем больше люди будут верить в то, что такой механизм Организации Объединенных Наций может использоваться в качестве авторитетной многосторонней альтернативы. Это поможет также сдерживать или разубедить соответствующие стороны от возможного совершения таких преступлений и правонарушений.

V. Дальнейшие действия

67. Нет никаких сомнений в том, что настоящий доклад не будет последним докладом о том, как следует обеспечить выполнение государствами своей обязанности защищать население. Однако он позволяет сделать первый, принципиально важный шаг на пути к тому, чтобы воплотить авторитетные и актуальные идеи Итогового документа Всемирного саммита 2005 года в доктрину, политику и, что наиболее важно, практические действия. Цель доклада заключается в том, чтобы ускорить практическое выполнение обещаний при полном понимании того, что какие-либо задержки или отступления приведут к трагической гибели людей. Представленные выше варианты политики предусматривают полную реализацию обязанности защищать население в контексте принципов, целей и положений Устава Организации Объединенных Наций и положений пунктов 138 и 139 Итогового документа Саммита, которые были единогласно приняты на уровне глав государств и правительств. Если государства-члены начнут осуществлять положения этих документов, они полностью оправдают надежды, возлагаемые на концепцию обязанности защищать население, и активным сторонникам этой концепции не придется выискивать лазейки в согласованных правилах и принципах. **Действительно, попытки пересмотреть результаты переговоров, в результате которых были приняты положения, содержащиеся в пунктах 138 и 139 Итогового документа Саммита, имели бы обратный эффект и даже, возможно, пагубные последствия. Эти положения представляют собой весьма реальную основу, которая будет успешно служить достижению конечной цели обязанности защищать: спасению жизни людей благодаря предотвращению наиболее вопиющих и массовых нарушений прав человека при одновременном укреплении духа и буквы Устава и неизменных принципов ответственного суверенитета.**

68. В настоящем докладе излагаются различные аспекты обязанностей государств — членов Организации Объединенных Наций, региональных и субрегиональных организаций и наших партнеров из числа гражданского общества в области предотвращения и защиты. В докладе подчеркивается необходимость применения межсекторального подхода и совместного выполнения нами трудной общей задачи раз и навсегда покончить с такими массовыми и чудовищными преступлениями, как геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности. В докладе не предлагаются какие-либо чудодейственные методы решения этой проблемы, а с определенной долей надежды описываются поставленная нами общая цель, прочные основания для выполнения государствами обязанности защищать население, уже существующие в международном праве, и сформировавшиеся за последние полтора десятилетия обнадеживающие тенденции к общему сокращению числа таких ужас-

ных преступлений. Хотя сохранение этих позитивных тенденций будет в конечном счете зависеть от политики и позиции самих государств, они найдут в лице Организации Объединенных Наций надежного партнера. Организация Объединенных Наций и широкий круг ее учреждений, фондов и программ обладают на местах жизненно важными ресурсами и проводят соответствующие мероприятия и полевые операции, которые уже сейчас существенным образом способствуют ликвидации этих порождаемых человеком бедствий. Они могли бы вносить гораздо больший вклад, если бы цели, связанные с обязанностью защищать население, в том числе беженцев и внутренне перемещенных лиц, были бы включены в их приоритетные сферы деятельности, будь то права человека, гуманитарные вопросы, поддержание мира, миростроительство, политические вопросы или развитие. Каждая из этих сфер деятельности Организации Объединенных Наций может в значительной степени способствовать этой общей работе. В настоящем докладе делается упор в этой связи на разработку общей стратегии, а не на презентацию новых дорогостоящих программ или радикально новых подходов.

69. Однако, для того чтобы собрать вместе все компоненты этой общей стратегии, руководители должны проявлять самоотверженность, дальновидность и более твердую политическую волю. Я уже давно выступаю в поддержку этой цели и буду и дальше изо всех сил ее добиваться вместе со своими партнерами в Секретариате, государствах-членах и на публичных форумах. Пресечение массовых и чудовищных преступлений будет всегда входить в число основных задач в моем качестве Генерального секретаря. Государства-члены, выступая на самом высоком уровне на Всемирном саммите 2005 года, обязались выполнить свою долю работы. Это всеобщее обязательство было подтверждено Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности. **Теперь пришло время Ассамблее — как главному общемировому и всеохватывающему политическому форуму — приступить к политическому процессу рассмотрения общей стратегии, изложенной в настоящем докладе, и последующего анализа тех скромных предложений, которые я представляю позднее в 2009 году и которые будут направлены на укрепление потенциала Организации Объединенных Наций в области раннего предупреждения, как это предусматривается в пункте 138 Итогового документа Саммита, посредством поддержки деятельности Канцелярии Специального советника по предупреждению геноцида.**

70. Необходимо будет также подтвердить взаимодополняющие и взаимоусиливающие роли Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности в выполнении этой срочной задачи. Нет никаких сомнений в том, что на них возлагается в этой связи принципиально важная ответственность согласно главам IV–VIII Устава. Другие межправительственные органы, например Совет по правам человека, Комиссия по миростроительству и Экономический и Социальный Совет, также могут играть важную роль в выполнении функций, изложенных в пунктах 138 и 139 Итогового документа Саммита. В любом случае роли и взаимоотношения между межправительственными органами должны опираться на принципы, цели и положения Устава.

71. **Я настоятельно призываю Генеральную Ассамблею сделать первый шаг в этом направлении, тщательно рассмотрев изложенную в настоящем докладе стратегию выполнения обязанности защищать население.** Я просил в этой связи моего Специального советника по этим вопросам г-на Эдварда

Лака продолжать в тесном сотрудничестве со Специальным советником по предупреждению геноцида г-ном Франсисом Денгом их консультации с государствами-членами и Председателем Генеральной Ассамблеи относительно наиболее эффективных методов работы. Я также буду принимать активное участие в этом процессе. Ассамблея могла бы, например, обсудить эти предложения где-нибудь в начале 2009 года. **Поскольку в 2005 году собравшиеся на Саммит главы государств и правительств единогласно подтвердили обязанность защищать население, Генеральная Ассамблея должна, по моему мнению, рассмотреть вопрос о том, каким образом Организация Объединенных Наций может лучше всего обеспечить выполнение этих обещаний. Помимо подтверждения данного решения Ассамблея может пожелать:**

- a) с удовлетворением отметить или принять к сведению настоящий доклад;
- b) определить, в чем заключается задача «продолжать рассматривать», возложенная на Ассамблею в пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года;
- c) рассмотреть пути определения характера и развития партнерств между государствами и международным сообществом в рамках компонента два (Международная помощь и создание потенциала) стратегии, изложенной в настоящем докладе;
- d) рассмотреть вопрос о том, следует ли, и если да, то каким образом, проводить периодический обзор прогресса, достигнутого государствами-членами в выполнении обязанности защищать;
- e) определить наиболее эффективные способы осуществления ею надзора за деятельностью Секретариата по обеспечению выполнения обязанности защищать.

Что касается последней задачи, то надзор со стороны Ассамблеи за осуществлением согласованной стратегии можно организовать различными способами с учетом пожеланий государств-членов. Ввиду широких программных и нормативных аспектов этого вопроса Генеральный секретарь мог бы, например, в течение следующих нескольких лет представлять ежегодно или каждые два года доклады о мерах, принятых в целях осуществления стратегии выполнения обязанности защищать.

72. Я с интересом ожидаю конструктивного и интерактивного диалога с государствами-членами по моим предложениям, поскольку обязанность защищать — а теперь и обязанность обеспечить реальное выполнение этой обязанности — представляет собой давно назревшую идею. Это подтверждается той готовностью, с которой общественность и группы гражданского общества во всех районах мира восприняли идею обязанности защищать население. В 2005 году наши лидеры поручили нам принципиально важную и конкретную задачу: претворить в жизнь их заявления и реализовать стремление людей всей планеты к созданию более безопасного и спокойного мира для «нас, народов», если перефразировать цитату из Устава. Эта задача должна нас объединять, а не разделять, и не должно быть никаких разногласий насчет конечных целей. Я готов сотрудничать с государствами-членами в выполнении этой общей задачи.

Приложение

Раннее предупреждение и оценка

1. Ввиду масштабов и серьезности преступлений и правонарушений, от которых государства обязаны защищать население, подготовку и подстрекательство к ним и их совершение лучше всего анализировать и рассматривать в контексте самых различных факторов. Хотя факторы прав человека и гуманитарной обстановки имеют первостепенное значение, политические, экономические, социальные факторы и факторы безопасности и развития также необходимы для понимания того, каким образом вереница определенных событий может привести к таким массовым посягательствам на человеческое достоинство, и каким образом такие события можно предупредить. В этой связи выполнение обязанности защищать население может также предусматривать комплексное увязывание различных компонентов широкого реагирования Организации Объединенных Наций на такие обостряющиеся ситуации и определение наиболее вероятного хода событий. Это предполагает анализ информации и опыта, накопленного нынешними подразделениями Организации Объединенных Наций, а не переименование или дублирование уже осуществляющихся видов деятельности и программ. Одним словом, принципы обязанности защищать должны быть включены и интегрированы в уже ведущуюся работу Организации. Что касается самой обязанности защищать, а также остальной работы Организации, то взаимодействие и сотрудничество должны стать стандартными элементами оперативной деятельности, а не оставаться просто желанными целями.

2. Что касается самой информации, то она редко бывает недостающим элементом. Как в Руанде, так и в Сребренице Организация Объединенных Наций имела миротворческие силы и другой персонал на местах, как и в ряде других мест, где были совершены чудовищные преступления, от которых государства обязаны защищать население. Со временем этот всемирный орган стал превращаться во все более полевою организацию, и растущий круг ее сотрудников в таких областях, как права человека, гуманитарная помощь, развитие, политическая деятельность, поддержание мира и миростроительство, сотрудничает с местным персоналом, региональными и субрегиональными партнерами и группами гражданского общества в нестабильных или раздираемых войной странах. При рассмотрении вариантов проведения политики в таких разнообразных и сложных условиях могут успешно использоваться местные знания и мнение населения. Везде, где только возможно, Организация Объединенных Наций должна принимать решения после консультаций с региональными и субрегиональными организациями. Этот двусторонний обмен информацией, идеями и мнениями между Организацией Объединенных Наций и ее региональными и субрегиональными партнерами должен регулярно осуществляться и поощряться при рассмотрении вопросов, касающихся обязанности защищать население, прежде всего вопросов, касающихся раннего предупреждения и своевременного и решительного реагирования.

3. Нет недостатка в независимых источниках информации. К ним относятся как коренные, так и транснациональные группы гражданского общества, хотя первым уделяется, как правило, слишком мало внимания со стороны глобальных директивных органов. В число этих местных групп, способных своевременно предоставлять ценную информацию о развитии конфликтных ситуаций,

входят низовые женские организации. Ряд правозащитных и гуманитарных надзорных групп, действующих на глобальном уровне, обладают эффективно разработанными сетями, методологиями и каналами отчетности. Они зачастую первыми бьют тревогу на ранних этапах совершения зверских преступлений. Такие независимые сообщения, поступающие из местных или транснациональных источников, могут указывать на ситуации, которым Организация Объединенных Наций должна уделять более пристальное внимание, либо подтверждать или дополнять информацию, полученную по официальным каналам. Однако Организация Объединенных Наций предпочитает не предпринимать никаких действий сугубо на основе информации, полученной из таких независимых источников. Для принятия обоснованных решений качество и надежность информации могут иметь большее значение, чем ее количество.

4. Для выполнения задач, связанных с обязанностью государств защищать население, включая содержащийся в пункте 138 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года призыв к созданию возможностей для раннего предупреждения, Организации Объединенных Наций не нужно разрабатывать новые системы для надзора или сбора информации на местах, которые могли бы дублировать существующие механизмы. В целом надо сказать, что в последние годы значительно повысилось качество различных информационных каналов Организации Объединенных Наций. Поэтому, вместо того чтобы создавать излишние каналы, предназначенные сугубо для сбора информации о преступлениях и правонарушениях, от которых государства обязаны защищать население, я прошу соответствующие линейные департаменты, программы, учреждения и межучрежденческие сети инкорпорировать факторы и аспекты, связанные с обязанностью защищать население, в их текущую работу и процедуры отчетности в той степени, в какой это позволяют их мандаты. Это имело бы два главных преимущества. Во-первых, включение аспектов, касающихся обязанности защищать население, в существующие сферы деятельности поможет Организации Объединенных Наций предвидеть возникновение ситуаций, которые, скорее всего, повлекут за собой совершение таких преступлений и правонарушений, благодаря укреплению ее способности выявлять тревожные сигналы и тенденции и обмениваться надлежащей информацией, анализировать ее и принимать на ее основе соответствующие меры. Неправильно заданные вопросы влекут за собой неправильные ответы. Во-вторых, рассмотрение всех проблем в едином ракурсе позволит укрепить общесистемную координацию, поскольку это будет способствовать более регулярному проведению диалога, обмену информацией и общему анализу с участием различных программ и учреждений.

5. Улучшение потока информации само по себе не может гарантировать того, что будут приняты взвешенные решения, ни тем более того, что будет проявлена политическая готовность предпринимать своевременные и решительные действия для выполнения принятых решений, как это обещано сделать в пункте 139 Итогового документа Саммита. Получение соответствующей информации является необходимым, но отнюдь не достаточным условием для эффективного коллективного реагирования. То, каким образом имеющаяся информация анализируется, имеет большое значение в ситуациях, в которых государства обязаны защищать население, поскольку речь идет о характере поведения, деяниях и намерениях тех, кто участвует в совершении указанных четырех преступлений и правонарушений. Аналогичным образом, поскольку реаги-

рование Организации Объединенных Наций может предусматривать применение целого комплекса директивных мер в соответствии с главами VI, VII и/или VIII Устава и поскольку этот комплекс мер должен пересматриваться и корректироваться в зависимости от того, как развиваются события на местах, процесс принятия решений должен иметь относительно широкий, всеохватывающий и гибкий характер и в Секретариате, и на межправительственном уровне. В целях обеспечения общесистемной координации при принятии директивных решений в Секретариате и при разработке ранних и гибких ответных мер с учетом потребностей каждой ситуации, будет использоваться межучрежденческий и междепартаментский механизм, который будет рассматривать варианты политики и представлять их затем мне и через меня соответствующим межправительственным органам.

6. Следует отметить, что в интересах обеспечения как эффективности, так и результативности Специальный советник по предупреждению геноцида и Специальный советник Генерального секретаря, в функции которого входит обязанность защищать, обладают отдельными, но тесно связанными между собой мандатами. В письме, направленном в 2004 году Председателю Совета Безопасности (см. S/2004/567, приложение), тогдашний Генеральный секретарь Кофи Аннан перечислил обязанности Специального советника по предупреждению геноцида следующим образом:

a) собирать имеющуюся, в частности, в системе Организации Объединенных Наций информацию о массовых и серьезных нарушениях прав человека и международного гуманитарного права, имеющих этническую и расовую природу, которые, если они не будут предотвращены или пресечены, могли бы привести к геноциду;

b) выполнять функции раннего предупреждения для Генерального секретаря и через него — Совета Безопасности — путем привлечения их внимания к ситуациям, которые могут привести к геноциду;

c) выносить рекомендации Совету Безопасности через Генерального секретаря в отношении мер, необходимых для предупреждения или пресечения геноцида;

d) поддерживать связь с системой Организации Объединенных Наций в отношении мер по предупреждению геноцида и работать над укреплением потенциала Организации Объединенных Наций в области анализа и управления информацией, касающейся геноцида или связанных с ним преступлений.

7. Я просил Специального советника Генерального секретаря, с другой стороны, разработать в тесной консультации со Специальным советником по предупреждению геноцида концептуальные, институциональные и политические аспекты выполнения обязанности защищать население в соответствии с согласованными положениями пунктов 138 и 139 Итогового документа Саммита. Это включало взятие на себя ведущей роли в подготовке настоящего доклада. В Итоговом документе Саммита была подтверждена тесная связь между этими вопросами не только когда геноцид был поставлен на первое место в перечне четырех указанных преступлений и правонарушений, от которых государства обязаны защищать население, но и когда пункт 140, в котором государства-члены заявили об их полной поддержке миссии Специального советника по предупреждению геноцида, был включен в раздел, посвященный обязанности

защищать население. В моем письме от 31 августа 2007 года на имя Председателя Совета Безопасности (S/2007/721) я отметил, что «для достижения большей эффективности и с учетом взаимодополняемости их задач они [оба специальных советника] будут иметь общие служебные помещения и общий штат вспомогательных сотрудников». Работа такой общей канцелярии будет способствовать сохранению и повышению эффективности существующих механизмов, в том числе механизмов создания потенциала и сбора и анализа информации, поступающей с мест, внося в то же время свой собственный вклад в плане создания новых механизмов агитационно-просветительной деятельности, межсекторальной оценки, общей политики и совместного изучения методов прогнозирования, предотвращения и реагирования на кризисы, от которых государства обязаны защищать население. Предложения в отношении создания небольшой совместной канцелярии, которая будет возглавляться Специальным советником по предупреждению геноцида, будут представлены Генеральной Ассамблее после того, как она рассмотрит более широкие вопросы политики, затрагиваемые в настоящем докладе.
