



Семьдесят четвертая сессия
Сальвадор-де-Байя, Бразилия, 2 - 3 декабря 2004 года
Пункт 13 предварительной повестки дня

**ЗАЩИТА ГОСТИНИЦ И ТУРИСТСКИХ ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНОСТЕЙ ВО
ВРЕМЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ**

Примечание Генерального секретаря

Генеральный секретарь представляет Исполнительному совету предварительное исследование, подготовленное по этому вопросу в соответствии с решением, принятым на последней сессии Совета.

С учетом прилагаемой записки юридического советника он предлагает Совету поручить ему провести официальные консультации как с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, так и с Международным комитетом Красного Креста на предмет уместности такой инициативы и заинтересованности этих двух учреждений в том, чтобы ВТО занялась этой проблематикой. В случае положительной реакции со стороны ООН и МККК Генеральный секретарь поручит юридическому советнику подготовить проект дополнительного протокола, который будет представлен Исполнительному совету на его следующей сессии.

ЗАЩИТА ГОСТИНИЦ И ТУРИСТСКИХ ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНОСТЕЙ ВО ВРЕМЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Дополнительная записка юридического советника

1. В развитие предложения Колумбии Исполнительный совет в своем решении 22 (LXXIII) от 8 июля 2004 года поручил «Генеральному секретарю подготовить при содействии юридического советника предварительное исследование» по вопросу о защите гостиниц и туристских достопримечательностей. На момент принятия этого решения Исполнительный совет располагал предварительной запиской юридического советника, которая вновь прилагается к настоящей записке, которая дополняет ее в ряде отношений.

2. Поскольку Совет не сформулировал позиции в отношении различных возможных подходов, которые могут быть избраны Организацией, мне трудно определить желательную для него направленность юридических уточнений к моей предварительной записке.

3. Мне представляется, что в главном она сохраняет свою актуальность. Я в особенности полагаю, что:

- предложение Колумбии отвечает существующей потребности и заполнило бы пробел в праве вооруженных конфликтов (как международных, так и немеждународных) ;
- в задачи ВТО входит рассмотрение этого вопроса;
- было бы полезно действовать в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и, при необходимости, МККК, тем более, если планируется подготовить Дополнительный протокол к Гаагской конвенции от 14 мая 1954 года о защите культурных ценностей, что представляет смелую, но, как мне кажется, не недостижимую задачу.

4. Все зависит от избранного Исполнительным советом подхода, и до тех пор, пока не будет принято решение на этот счет, подготовка любого дополнительного углубленного исследования "вслепую" будет нереальна. Я хочу, однако, сделать два уточнения к моей прошлогодней предварительной записке в отношении, с одной стороны, условий сотрудничества с Организацией Объединенных Наций и, с другой стороны, соответствующих документов, принятых Генеральной ассамблей ВТО, и, наконец, соответствующих положений упомянутой Конвенции 1954 года.

5. В отношении первого мною указывалось, что проект соглашения о преобразовании ВТО в специализированное учреждение ООН не содержит прямо сформулированного положения, позволяющего Организации обращать внимание Совета Безопасности на конкретные проблемы, относящиеся к сферам взаимных интересов. Тем не менее, окончательное соглашение,

вступившее в силу 23 декабря 2003 года, содержит в пункте 2 статьи 2 следующее положение:

«При выполнении своей центральной координирующей роли в сфере туризма в соответствии с ее Уставом в целях содействия экономическому и социальному развитию, в частности созданию возможностей для ликвидации нищеты и расширения занятости в наименее развитых странах, Всемирная туристская организация признает необходимость эффективной координации и сотрудничества с Организацией Объединенных Наций, ее органами и учреждениями в рамках системы Организации Объединенных Наций».

Нет никакого основания истолковывать это положение, охватывающее всю совокупность органов Организации Объединенных Наций, как исключаящее Совет безопасности. Тем не менее, практическое затруднение, на которое я указывал в пункте 8 моей предварительной записки, сохраняется.

6. С другой стороны (и это было отмечено генеральным директором Колумбии по туризму в его письме на имя Генерального секретаря от 27 ноября 2002 года, которое также прилагается к настоящей записке), Организация уже приняла ряд документов, касающихся безопасности туристов, которые представляют определенную релевантность в связи с рассматриваемым вопросом. Имеются в виду, главным образом,:

- резолюция 177 (VI) от 26 сентября 1985 года о безопасности и юридической защите туристов;
- резолюция 284 (IX) от 4 октября 1991 года, в которой Генеральная ассамблея одобрила документ о «рекомендованных мерах обеспечения безопасности туристов», «представленный Комитетом по безопасности туризма через Исполнительный совет»;
- резолюция 317 (X) от 8 октября 1993 года о безопасности и защите туристов, в которой Ассамблея,

Ссылаясь на свою резолюцию о безопасности и защите туристов (A/RES/177(VI)), принятую в 1985 году,

Отмечая, что насилие, преступные действия, совершаемые в отношении путешественников, туристов и туристских объектов, представляют международную проблему,

1. *осуждает* всякое насилие, угрозу насилием и любое преступное действие в отношении путешественников, туристов и туристских объектов;

2. *призывает* государства принять все соответствующие меры в отношении лиц, виновных в совершении указанных преступлений, а также для обеспечения защиты путешественников, туристов и туристских объектов от насилия и преступных действий в любых проявлениях и

3. *просит* Генерального секретаря разработать практические меры, которые могли бы принять страны для предотвращения насилия и

преступных действий в отношении путешественников, туристов и туристских объектов;

и

- пункт 4 статьи 1 Глобального этического кодекса туризма:
«Государственные власти должны обеспечивать защиту туристов и посетителей и их имущества; они должны уделять особое внимание безопасности иностранных туристов, учитывая их особую потенциальную уязвимость; они содействуют принятию конкретных мер по информации, профилактике, защите, страхованию и помощи, отвечающих их потребностям; необходимо строго осуждать и подавлять в соответствии со своим соответствующим национальным законодательством покушения, нападения, ограбления и угрозы, касающиеся туристов и работников туристской индустрии, а также преднамеренное нанесение ущерба туристским объектам и объектам культурного и природного наследия».

7. Что касается Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года, то я полагаю полезным обратить особое внимание на следующие моменты:

1° Сфера применения этой Конвенции и двух протоколов к ней, соответствующим 1954 и 1999 годов ограничивается защитой *культурных ценностей*, как они определены в статье 1 Конвенции:

«Согласно настоящей Конвенции, культурными ценностями считаются независимо от их происхождения и владельца:

- a) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;
- b) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте a), такие как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте a);
- c) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в пунктах a) и b), так называемые 'центры сосредоточения культурных ценностей'».

2° Хотя сами по себе культурные ценности в принципе представляют бесспорный туристский интерес, трудно рассматривать гостиницы и туристские

достопримечательности в качестве культурных ценностей по смыслу пунктов (a), b) или c) статьи 1 Конвенции 1954 года тем более, что на них не распространяется защитный режим, установленный Конвенцией 1954 и дополненный протоколами 1954 и 1999 годов.

3° Можно, однако, считать, что этот режим приспособлен для защиты гостиниц и туристских достопримечательностей: учреждение системы превентивных мер для мирного времени, с одной стороны, и утверждение обязанности соблюдать их иммунитет в случае конфликтов, с другой, являются, как представляется, направлениями, которые следует принять во внимание. Таким образом, Конвенция 1954 года и протокол 1999 года могут рассматриваться в качестве источника вдохновения при разработке договорного документа о защите гостиниц и туристских достопримечательностей в случае вооруженного конфликта¹.

4° Также можно было бы предусмотреть учреждение фонда защиты гостиниц и туристских достопримечательностей по образцу Фонда защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, предусмотренного в статье 29 Протокола II 1999 года.

8. Однако, позволю себе вновь указать, что на данном этапе мне трудно высказываться более конкретно, пока Исполнительный совет не определится с выбором цели, которую он преследует. Со своей стороны, я по-прежнему убежден в том, что тщательное рассмотрение вопроса о принятии нового договорного документа о защите гостиниц и туристских достопримечательностей во время вооруженного конфликта представляет масштабную, но полезную задачу.

Гарш, 28 октября 2004 года



Ален ПЕЛЛЕ

Юридический советник ВТО
Профессор Парижского
университета X-Нантер;
Член и бывший Председатель
Комиссии международного права
Организации Объединенных Наций

¹ В этом случае следовало бы подумать о возможной градации мер защиты (простые, конкретные или усиленные) по образцу положений Конвенции 1954 года и Протокола II 1999 года в отношении культурных ценностей.

П Р И Л О Ж Е Н И Е

ЗАЩИТА ГОСТИНИЦ И ТУРИСТСКИХ ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНОСТЕЙ ВО ВРЕМЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Предварительная записка юридического советника

1. Генеральный секретарь обратился ко мне за заключением относительно предложения Колумбии о том, чтобы "ВТО предприняла перед ООН демарш с целью провозглашения гостиниц и туристских достопримечательностей защищенными от актов вооруженных конфликтов и войн в качестве объектов сосредоточения не участвующего в конфликте гражданского населения, как это предусмотрено дополнительным протоколом к Женевской конвенции 1949 года о немеждународных вооруженных конфликтах (Протокол II)".

2. По моему мнению, предложение Колумбии отвечает реальной потребности и полностью соответствует функции ВТО:

- оно соответствует миссии Организации, "основной целью которой является содействие развитию туризма для внесения вклада в (...) мир" и
- оно позволит заполнить существующий пробел в соответствующих документах, посвященных праву вооруженных конфликтов.

3. В этой связи я должен, однако, отметить, что Дополнительный протокол II от 10 июня 1977 года к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов, не содержит каких-либо прямых положений о защите мест сосредоточения иностранного гражданского населения, равно как и Протокол I, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, который был подписан в том же день, что и сами Женевские конвенции 1949 года. Именно по этой причине предложение Колумбии представляет, на мой взгляд, особый интерес.

4. Следует отметить, что согласно статье 13 Протокола II:

"1. Гражданское население и отдельные гражданские лица пользуются общей защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями. В целях осуществления этой защиты при всех обстоятельствах соблюдаются следующие нормы.

"2. Гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападения".

Сопоставимые (и более подробные положения) содержатся в Протоколе I (см. в частности, статьи 51, 52, 57 и 58) и в самих Конвенциях 1949 года (см. Конвенцию IV о защите гражданских лиц во время войны, которая также содержит конкретные положения об "иностранцах на территории находящейся в конфликте стороны" – статьи 35-46).

5. Кроме того, положения Гаагской конвенции от 14 мая 1954 года о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта уточняются и дополняются в статье 53 Протокола I 1977 года и в статье 16 Протокола II.

6. Однако дело в том, что международно-правового документа, призванного специально защитить гостиницы и туристские достопримечательности как таковые во время внутренних или международных вооруженных конфликтов в тех случаях, когда они действительно обладают признаками мест "сосредоточения не участвующего в конфликте гражданского населения", как на это справедливо указывает Колумбия, не существует.

7. Колумбия предлагает ВТО предпринять в ООН шаги с целью устранения этого пробела. Это один из нескольких возможных подходов, который может быть реализован двумя различными путями:

- шаги могут предприниматься в зависимости от конкретного случая, когда какой-либо внутренний или международный конфликт представляет серьезную и конкретную угрозу для мест сосредоточения туристов,
- или они могут предприниматься с целью призвать Генеральную Ассамблею ООН принять общую резолюцию по этому вопросу или даже инициировать процесс разработки международной конвенции по этому вопросу.

8. С учетом даты формулирования Колумбией своего предложения, не следует игнорировать его нацеленности на первый из этих двух альтернативных вариантов. В рассматриваемом гипотетическом случае ВТО действительно может обратить внимание Совета Безопасности на опасности, которыми чреват тот или иной конфликт для населения или конкретных туристских объектов. Однако, как я понимаю, существуют два момента, затрудняющих такую возможность:

- первый имеет юридический характер: самый последний вариант проекта соглашения о преобразовании ВТО в специализированное учреждение ООН не содержит какого-либо конкретного положения на этот счет (в отличие от прежней ситуации – статьи 7 предыдущего соглашения); однако это возражение не носит исключаяющего характера, поскольку ничто не мешает ВТО проявить такую инициативу ввиду происходящего сегодня укрепления связей между двумя организациями;
- второй сдерживающий момент практического свойства преодолеть труднее: учитывая механизм функционирования Организации, в большинстве случаев своевременная реакция будет, безусловно, затруднена; по определению, возникновение вооруженного конфликта требует незамедлительной реакции, однако в отличие от ООН ВТО не имеет какого-либо постоянного органа, наделенного необходимой компетенцией самостоятельно предпринимать такие шаги, если только Генеральная ассамблея не возложит такие обязанности на Генерального секретаря, хотя не ясно, входит ли это в круг его полномочий.

9. Второй отмеченный выше сценарий (в пункте 7), вероятно, более реалистичен, и не существует правовых или практических соображений, препятствующих передаче Исполнительным советом или Генеральной ассамблей такого вопроса на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН. Кроме того, подобный подход полностью соответствовал бы духу проекта соглашения о преобразовании ВТО в специализированное учреждение, особенно пункту 2 статьи 4.

10. Однако, насколько я это себе представляю, ВТО могла бы пойти дальше или, по крайней мере, сочетать вышеуказанный подход с более амбициозным подходом, состоящим в принятии резолюции с призывом к государствам, участвующим в вооруженном конфликте (международном или нет) не посягать на гостиницы и туристские достопримечательности и на самих туристов. Конечная цель могла бы состоять в выработке международной конвенции в этой области (что потребует чрезвычайно тесного сотрудничества с другими международными органами, в частности с ООН и Международным комитетом Красного креста (МККР)).

11. В случае избрания этого подхода, процесс мог бы проходить следующим образом:

- принятие принципиального решения о действиях Исполнительного совета;
- создание рабочей группы, которой будет поручено представление предложений Совету;
- рассмотрение доклада Советом и его передача Генеральной ассамблее;
- принятие резолюции Генеральной ассамблеей

или, в зависимости от обстоятельств,

- создание Генеральной ассамблеей рабочей группы открытого состава, на которую возложено проведение переговоров о подготовке конвенции по данному вопросу в сотрудничестве с ООН и МККР.

12. Совершенно очевидно, что это может быть лишь долгосрочное усилие, успешная реализация которого потребует активного вовлечения всех членов.

Гарш, 3 мая 2003 года



Ален ПЕЛЛЕ

Юридический советник ВТО

Профессор Парижского университета X-Нантер;

Член и бывший Председатель Комиссии международного права ООН