



Зверев П.Г.

**Полицейское миротворчество
и
международное гуманитарное право**

Зверев Петр Геннадьевич,
кандидат юридических наук,
преподаватель Калининградского филиала
Санкт-Петербургского университета МВД РФ.

Участник миротворческих операций в
Либерии (2006-2008) и Судане (2010-2011).

Сфера научных интересов:
международное миротворчество, право международной безопасности,
постконфликтное миростроительство,
защита уязвимых групп населения в ходе вооруженных конфликтов.



Монография

Зверев П.Г.

**Полицейское миротворчество
и
международное гуманитарное право**

Монография



**Уфа
2014**

УДК 341.3
ББК 67.51

ЗВЕРЕВ П.Г.
ПОЛИЦЕЙСКОЕ МИРОТВОРЧЕСТВО И МЕЖДУНАРОДНОЕ
ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО: МОНОГРАФИЯ. – Уфа: Аэтерна, 2014. – 370 с.

ISBN 978-5-906763-98-3

Рецензенты:

Сучков Ю.И. – доктор юридических наук, профессор

Примак Т.К. – доктор юридических наук, доцент

Редактор – Зверев Г.П.

В работе исследуются актуальные вопросы современного полицейского миротворчества под эгидой Организации Объединенных Наций и проблема применимости международного гуманитарного права в период международных миротворческих операций.

УДК 341.3

ББК 67.51

ISBN 978-5-906763-98-3

© Зверев П.Г., 2014.

Содержание

Предисловие	6
Раздел I. Полицейский компонент в современных миротворческих операциях Организации Объединенных Наций	15
§ 1. Современное международное миротворчество Организации Объединенных Наций: юридический аспект	18
§ 2. Типология миротворческих операций на современном этапе	25
§ 3. Специфические особенности современных миротворческих операций Организации Объединенных Наций и условия их успешного осуществления	31
§ 4. Миротворческие операции сквозь призму национального права	40
§ 5. Ответственность государств и многонациональных сил в период миротворческих операций	45
§ 6. Место и роль региональных организаций и соглашений в поддержании мира	49
§ 7. Доктринальное измерение миротворческих операций и состояние полицейской доктрины на современном этапе	53
7.1. Доктринальные разработки НАТО в области миротворчества	60
7.2. Региональные особенности миротворческой доктрины: опыт бывшего Советского Союза	64
7.3. Африканский опыт в развитии миротворческой доктрины	65
7.4. Полицейская доктрина Организации Объединенных Наций	66
§ 8. Система гражданской полиции Организации Объединенных Наций	76
§ 9. Правовые основы участия российских полицейских наблюдателей в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций	86
9.1. Международно-правовая регламентация миротворческой деятельности сотрудников полиции МВД России	86
9.2. Национально-правовые нормативные основы участия сотрудников полиции МВД России в миротворческих операциях	95
§ 10. Вопросы обеспечения полицейским персоналом международных миротворческих операций Организации Объединенных Наций	105
10.1. Подготовка сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях	105

10.2. Количественная обеспеченность полицейским персоналом миротворческих операций	112
10.3. Проблема подбора персонала гражданской полиции для участия в миротворческих операциях	116
10.4. Обучение и развертывание персонала гражданской полиции Организации Объединенных Наций	121
§ 11. Организационные аспекты полицейской деятельности в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций	125
11.1. Вызовы национальной и международной безопасности и правоохранительная деятельность	125
11.2. Вопросы сотрудничества гражданской полиции Организации Объединенных Наций с военным и гражданским компонентом миротворческих операций	132
11.3. Сотрудничество с международными судами и правозащитными организациями в период миротворческих операций	136
11.4. Правомочия международных полицейских сил на задержание и осуществление арестов	149
11.5. Статус вооруженных сил и персонала Организации Объединенных Наций в миротворческих операциях и их защита	166
§ 12. Проблема применения силы в международных полицейских операциях Организации Объединенных Наций	182
§ 13. Совместная охрана правопорядка как важная функция международных полицейских операций	192
Раздел II. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям Организации Объединенных Наций	201
§ 1. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций сквозь призму международного гуманитарного права	202
§ 2. Миротворческие операции и международное гуманитарное право: <i>ratione materiae</i>	206
§ 3. Комплементарность права прав человека и международного гуманитарного права в условиях миротворческих операций Организации Объединенных Наций	214
§ 4. Вмешательство миротворческих сил Организации Объединенных Наций в вооруженные конфликты и международное гуманитарное право	227

§ 5. Актуальные вопросы применимости международного гуманитарного права и права прав человека к миротворческим операциям Организации Объединенных Наций	235
§ 6. Применимость законов оккупации в условиях миротворческих операций Организации Объединенных Наций	248
6.1. <i>Временные администрации Организации Объединенных Наций и международное гуманитарное право</i>	248
6.2. <i>Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций</i>	252
6.3. <i>Критерии применимости законов оккупации к миротворческим операциям</i>	256
6.4. <i>Деятельность миротворческих сил в рамках законов оккупации</i>	262
§ 7. Международное гуманитарное право о статусе персонала миротворческих операций Организации Объединенных Наций	285
§ 8. Защита гражданского населения во время миротворческих операций Организации Объединенных Наций	300
8.1. <i>Обязанность защищать в современных миротворческих операциях и международное гуманитарное право</i>	300
8.2. <i>Положения IV Женевской конвенции 1949 г. о законах оккупации в свете международного миротворчества Организации Объединенных Наций</i>	304
8.3. <i>Защита уязвимых групп населения во время операций Организации Объединенных Наций в пользу мира</i>	307
§ 9. Международное гуманитарное право об обращении с задержанными лицами в период миротворческих операций	317
§ 10. Предупреждение нарушений международного гуманитарного права во время миротворческих операций	327
§ 11. Опыт региональных организаций: миротворческие операции и международные полицейские миссии Европейского союза в свете международного гуманитарного права	332
Послесловие	340
Список используемых сокращений	346
Международно-правовые и национально-правовые акты и литературные источники	348

Предисловие

*Ab aeterno*¹

Когда в начале 1990-х гг. пала Берлинская стена, перед миром, казалось, были открыты новые яркие горизонты. Перспектива значительного сокращения национальных военных бюджетов, ставшая залогом мира, позволила использовать высвобождаемые при этом ресурсы для решения иных вопросов – развития здравоохранения, образования, охраны окружающей среды и т.п., которые уже давно требовали внимания всего человечества и воспринимались многими как «реальные» проблемы, в отличие от соперничества времен «холодной войны». Однако на деле разлом «шельфового льда» «холодной войны» принес человечеству намного больше беспокойства, чем ожидалось. Ослабевание противостояния в «холодной войне» повлекло за собой дисфункцию системы международной безопасности. На смену относительной стабильности пришла «сравнительная нестабильность» с ее новыми угрозами и вызовами, многие из которых, впрочем, при ближайшем рассмотрении оказались застарелыми проблемами, вновь обратившими на себя внимание мировой общественности: распространение ядерного оружия, национализм, этнические и религиозные конфликты, организованная преступность, массовая миграция как результат войн или крушения государств...

В разных частях бывшего Советского Союза вспыхнули многочисленные внутренние вооруженные конфликты; провозглашение независимости составными частями Социалистической Федеративной Республики Югославия довольно быстро привело к началу военных действий и этнических чисток; произошла интенсификация столкновений между враждующими фракциями в Сомали, Анголе, Либерии и других странах Африки; давняя ожесточенная межплеменная вражда вылилась в ужасающий по своим последствиям геноцид в Руанде. Как отметила доктор М. Калдор, «новые войны» 1990-х гг. по всем признакам отличались от «старых войн». Войны, которые стали результатом слабости ряда государств и явного их развала изнутри, вместо войн, начинавшихся из-за стремления к мировой гегемонии. В ряде случаев государство оказалось смертельно ослабленным, его монополия на насилие подверглась дроблению, государственная власть пришла в упадок, а территория сузилась до размеров анклава, расположенного вокруг его

¹ (Лат.) «С начала времен».

столицы. Профессиональные армии подверглись дезорганизации и распаду и были заменены частными силами безопасности, гражданским ополчением и преступными группировками, набирающими в свои ряды детей-комбатантов¹. Исчезли правила и стерлись различия. Наибольшее число человеческих потерь было теперь среди гражданского населения. Вооруженные люди более не носили форменную одежду, обозначающую их принадлежность к регулярной армии, не было линии фронта, деления на комбатантов и гражданское население, государственное и частное, войну и мир².

Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, фактически недееспособный в годы «холодной войны» из-за политической безысходности в условиях жесткого противостояния между Западом и Востоком и частого использования или угроз использования права вето, внезапно получил возможность более активного решения вопросов мира и безопасности. Благодаря вновь обретенному взаимопониманию между пятью его постоянными членами появилась уникальная возможность учреждения новых миротворческих операций там, где раньше этого просто нельзя было сделать ввиду глубокой политической конфронтации, царившей в мире. Количество дислоцированных в миссиях миротворцев ООН выросло с 10 тысяч в 1988 г. до почти 80 тысяч к концу 1993 г. Однако стремительно поднявшись, Организация незаметно для себя вышла за пределы своих возможностей.

В 1992 г. по поручению Совета Безопасности тогдашний Генеральный секретарь ООН представил доклад под названием «Повестка дня для Мира», в котором подверглась пересмотру сама роль Организации в поддержании мира, миротворчестве и миростроительстве. Отправной точкой доклада стал Устав ООН и, среди прочих предложений, Генеральный секретарь рекомендовал Совету Безопасности пересмотреть положения ст. 43 Устава, по которой государства-члены обязаны предоставить в распоряжение Организации вооруженные силы, военную помощь и средства обслуживания для достижения целей, указанных в ст. 42 документа.

«Повестка дня для Мира» обсуждалась членами Организации на протяжении 1992-1993 гг., но международное сообщество так и не приняло по вынесенным на обсуждение предложениям эффективное решение, которое подразумевало бы одновременное возвращение к Уставу, каким его видели основатели Организации, и формирование

¹ Зверев П.Г. Дети-комбатанты: проблема определения правового статуса // Вестник КЮИ МВД России: научно-теоретический журнал. – Калининград: изд-во КЮИ МВД РФ, 2005.

² Kaldor M. New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. – L.: Polity Press, 1999. – P. 2-3.

сложной и комплексной системы полномочий ООН по учреждению разных типов миротворческих операций широкого спектра: от превентивных акций до принуждения к миру, – окончательное решение о которых принималось бы Советом Безопасности ООН¹.

Отказавшись от курса действий, предложенного Генеральным секретарем, государства – члены ООН фактически подтвердили свою неготовность поддержать концепцию коллективной безопасности, предусмотренную Уставом. Вместо этого они решили принять существующие реалии, придерживаясь и дальше методов и условий развертывания *ad hoc* миротворческих сил в зоне конфликта, осознавая постоянно растущую роль добровольных коалиций и тенденции регионализации миротворческих операций. В то же время мир продолжал меняться, и на фоне этих изменений росли проблемы безопасности.

Настоящим бурлящим котлом конфликтов и катаклизмов в 1990 годы становится Африка. Только в 1996 г., согласно докладу Генерального секретаря ООН, 14 из 53 государств континента были поражены вооруженными конфликтами, результатом которых стало более половины от мирового количества людских потерь, связанных с войной, а также свыше 8 миллионов беженцев, вернувшихся и перемещенных лиц². Сочетание множества внешних и внутренних факторов, в частности, массовое распространение легкого стрелкового оружия, ситуации полного беззакония, жадность полевых командиров и жесточайшие распри между враждующими фракциями (племенами), вкупе с опустошительным воздействием заболевания ВИЧ/СПИД, создали такой уровень незащищенности, который значительно затруднил прогресс в области устойчивого развития, сферах здравоохранения, образования, борьбы с нищетой, развития прав человека и построения правового государства. Снижение финансирования ООН государствами-членами после окончания «холодной войны» привело к дефициту ресурсов, политических и материальных, которые были необходимы для наведения порядка в Африке. Одновременно с этим метод привязывания процесса оказания помощи к внутренним политическим реформам еще более ослабил некоторых африканских политических лидеров, что привело к эскалации нестабильности.

¹ Зверев П.Г. Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. – 2013. – 8 (23). – С. 3-5.

² The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary-General, A/52/871-S/1998/318, of 13 April 1998, para.3.

В рамках более крупного южно-африканского региона доступность огнестрельного оружия стала закономерным последствием продолжавшихся несколько десятилетий конфликтов, обусловленных процессами деколонизации и во многом совпавших с ними. На прошедшем в 1998 г. в Аммане (Иордания) семинаре было отмечено, что вчерашние политические символы освобождения стали экономическими инструментами преступности и насилия, вследствие чего Африканский континент превратился в огромный рынок легкого стрелкового оружия, в границах которого государственный контроль над распространением такого оружия стал скорее исключением, нежели правилом. Ресурсы, которые следовало бы направить на обеспечение усилий по устойчивому развитию, вместо этого часто использовались для оказания гуманитарной помощи беженцам и жертвам войны.

Легковооруженных миротворцев направляли для поддержания мира в такие регионы, где мир попросту нельзя было поддерживать ввиду его элементарного отсутствия. Зачастую перед миротворческими контингентами ставились плохо определенные цели и задачи. Двусмысленные положения мандатов миротворческих операций не содержали в себе четкой и ясной терминологии. Не имелось достаточных для выполнения поставленных задач человеческих и материальных ресурсов.

Так, ввиду отсутствия каких-либо государственных органов в Могадишо (Сомали) для местного населения не существовало иных форм безопасности, кроме тех, которые обеспечивались силой оружия. Конвои ООН подвергались нападениям и грабежу, транспортировка гуманитарной помощи с территории, подвластной одному военачальнику, на территорию другого осуществлялась только после дачи взятки, сами предметы гуманитарной помощи расхищались и продавались на черном рынке.

В столицах некоторых государств произошли трагические инциденты, нанешие значительный ущерб процессу международного политического урегулирования. Потери, понесенные бельгийскими солдатами в Кигали (Руанда) и американскими военнослужащими в Могадишо, привели к тому, что ряд государств Европы и Северной Америки сняли с себя обязательство по дальнейшему поддержанию мира в Африке. События, в которые были вовлечены канадские военные подразделения в Сомали и голландские войска в Сребренице (Босния), оказали аналогичное воздействие на правительства указанных государств с точки зрения формирования негативного

отношения к перспективе участия в международных миротворческих процессах.

В свете изложенного доктор Ф. Олонисакин отметила, что «с учетом того обстоятельства, что Африка более не имеет стратегического значения для великих держав, многие африканские конфликты, разразившиеся в период после «холодной войны», не являлись выражением внешних по отношению к Африке вызовов и развивались сами по себе в условиях отсутствия соперничества сверхдержав... В то время, как весь мир, не вмешиваясь, наблюдал со стороны, конфликты разрастались. Страны в отдаленных регионах планеты не желали предоставлять военные подразделения и технику для урегулирования конфликтов в Африке, поскольку эти конфликты никак не влияли на их национальные интересы»¹.

Ретроспективный анализ событий последнего десятилетия XX века показывает, что традиционные операции ООН по поддержанию мира фактически не являлись подходящим для разрешения региональных конфликтов инструментом в рамках нескольких миссий, учрежденных Советом Безопасности ООН, однако в самом начале 1990-х гг. альтернативных инструментов мирного урегулирования попросту не существовало. Ни одна региональная организация в то время не была в состоянии организовать и провести эффективную миротворческую операцию. Единственная дееспособная на тот момент в военном отношении региональная организация – НАТО – еще не успела скорректировать свою политику и занять позицию, отвечающую реалиям международной ситуации после «холодной войны». Новые измерения международной безопасности постконфликтного периода оставались нечеткими и не вполне понятными.

Даже поверхностный взгляд на современную международную обстановку дает основание судить о наличии большого количества проблем в области безопасности. Некоторые из них затрагивают всю планету, другие касаются отдельно взятого региона, третьи возникают на уровне государства (национальном уровне) или субрегиона, наконец, некоторые связаны с безопасностью физических лиц. Несмотря на то, что на глобальном уровне риск обмена ядерными ударами или использования других видов оружия массового уничтожения сегодня сравнительно невелик, последствия такого рода событий, случись они все же, будут катастрофическими. И хотя деятельность по противодействию указанным угрозам выходит за

¹ Peacekeepers, politicians and warlords: The Liberian Peace process / Abiodun Alao, John Mackinlay and Funmi Olanisakin. – United Nations University Press, 1999. – P. 3-12.

пределы миротворческих операций, следует иметь ввиду, что риск завладения перечисленными видами оружия террористами или иными негосударственными незаконными формированиями, которые не преминут ими воспользоваться, вполне серьезен. Террористические атаки в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 года наглядно продемонстрировали готовность террористов использовать любые инструменты прогресса современного общества (не говоря уже об оружии) для достижения своих преступных целей. Циничное использование нервнопаралитического газа зарин (GB) членами группы Аум Сенрикё в токийском метро в марте 1995 г. и почтовая рассылка спор сибирской язвы неустановленными лицами в США в октябре 2001 г. демонстрируют возрастающую вероятность террористического нападения с использованием оружия массового уничтожения. Установлено, что террористические группы продолжают попытки получения доступа к оружию массового уничтожения и использования глобальных информационных технологий в своих интересах¹.

Вопросы международной безопасности можно условно разделить на главные и второстепенные, причем последние не затрагивают военного аспекта. К вопросам первой группы относятся теория стратегического баланса и сдерживания, вопросы национальных оборонных бюджетов, контроля над вооружениями, борьбы с терроризмом и контрабандой, аспекты «антимиротворческой» деятельности, радикализм и экстремизм, а также проблемы формирования комплекса мер доверия.

Вторая группа вопросов включает в себя механизмы устойчивого развития и инвестирования в него, проблемы жизнеобеспечения населения, права и свободы человека, проблемы энергоснабжения и надежного водоснабжения, экономического развития, культурных заблуждений и взаимонепонимания, а также такие социальные факторы, как миграция и безработица.

На региональном уровне вопросы безопасности неизбежно разнятся в зависимости от конкретного региона, отдельно взятого государства и конкретной ситуации. К примеру, рост случаев использования детей-комбатантов, включая девочек, часто напичканных наркотиками, в отдельных частях Африки, которые буквально наводнены легким стрелковым оружием, привел к нарушениям прав человека, волне жестокости и безжалостным убийствам мирных граждан. Вооруженные конфликты в Африке

¹ Patterns of Global Terrorism 2000, Department of State Publication 10822, issued in April 2001.

имеют, как правило, две общие черты: их целью является контроль над минеральными и природными ресурсами, и в ходе них используется легкое стрелковое оружие, а не традиционная для современных войн тяжелая бронетехника. Ведение бизнеса в зоне конфликта чаще всего не прекращается, но становится средством его поддержания, поскольку и компании, и люди являются заложниками ситуации, вынужденные платить «налоги» («деньги за защиту») лидерам местных преступных группировок, а зачастую – еще и глубоко коррумпированному и совершенно неэффективному центральному правительству. Неэффективное управление как раз и служит благодатной почвой для процветания преступности.

В таких случаях «экономика войны» дает свой собственный импульс развитию общественных отношений, а ее субъекты находят отвечающие реалиям войны способы получения прибыли, которые кажутся им гораздо более привлекательными, нежели те, которыми они могли бы воспользоваться, вернувшись к мирной жизни. Молодые люди – а большая часть комбатантов – это именно молодые люди и подростки, с низким уровнем образования и не имеющие никаких перспектив трудоустройства, – не видят смысла в прекращении своей преступной деятельности и возвращении к мирной жизни бедняков. Разоружение лишает их единственного имеющегося у них символа власти в обмен на будущее, в котором нет ни работы, ни дохода, а вся жизнь пронизана тупой скукой. Поэтому одним из главных вызовов безопасности XXI столетия является нахождение способа замены отчаяния и фрустрации на надежду, самоуважение и уверенность в себе, так чтобы люди могли иметь лучшие условия жизни.

События 11 сентября 2001 г. подчеркнули актуальность взаимоотношений «Севера» и «Юга», сформулированные в свое время С. Хантингтоном («Столкновение цивилизаций») и К. Махбубани («Запад против всех»). Война в Афганистане, начавшаяся в октябре 2001 г., стала серьезным вызовом для национальных правительств и международных организаций с позиций оказания гуманитарной помощи и усилий по государственному строительству. Как и во многих других ситуациях, в Афганистане «Север» возложил на себя обязательство щедро и на постоянной основе финансировать обездоленный и уязвимый «Юг». Миротворческие операции в сочетании с нацеленной на развитие помощью самого разного рода могут рассматриваться как эффективный инструмент выполнения данного обязательства.

Европа, в лице Европейского союза (ЕС) и НАТО, приступила к выполнению взятого на себя обязательства посредством процессов расширения членства в данных организациях, имеющего своей целью, кроме геополитических аспектов, усиление гуманитарного воздействия на развивающиеся страны, таким образом, чтобы со временем как можно меньше государств находилось вне сферы их влияния. Инклюзивность европейской концепции безопасности направлена, в числе прочего, на ее южных соседей – страны Магриба и Леванта. События 11 сентября 2001 г. еще более актуализировали данное направление воздействия. В первом десятилетии XXI века ЕС перенес центр своего внимания с Восточной Европы на «Юг», что отразилось на географическом расположении учреждаемых им миротворческих операций.

Окончание «холодной войны» и распад Социалистической Федеративной Республики Югославия обусловили начало множества кровопролитных конфликтов в Европе и осознание необходимости пересмотра европейской (а с ней и международной) концепции безопасности. Так, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в последние годы приняла на себя роль регионального форума для обсуждения широкого круга проблем безопасности. ОБСЕ разработала региональный механизм миротворчества и предотвращения конфликтов. НАТО добавила к коллективной обороне функции по обеспечению коллективной безопасности и надежный миротворческий потенциал. С конца 1990-х гг. ЕС в тесном взаимодействии с НАТО развивает региональный инструментарий разрешения конфликтов в Европе с возможностью оказания помощи миротворческим операциям в других регионах планеты, если того потребуют обстоятельства.

Немаловажной причиной провала системы безопасности на Балканах, в Африке и других регионах мира стало отсутствие реально действующих региональных сдерживающих сил. Следует добиваться региональной солидарности и находить стимулы для регионального сотрудничества по широкому кругу политических, социальных, экономических и военных вопросов – это послужит выполнению задачи укрепления региональных структур сотрудничества во всем мире.

Безусловно, в условиях современного мироустройства невозможно выработать универсальную концепцию, которая навечно сохранит свою актуальность или охватит собой все вызовы безопасности на глобальном или региональном уровнях. Система безопасности должна постоянно пересматриваться и

совершенствоваться, только в таком случае она будет жизнеспособной и отвечающей современным вызовам.

Настоящая монография охватывает сразу два серьезных вопроса, находящихся на стыке четырех отраслей современного международного права – мирных средств разрешения международных споров, права международной безопасности, международного гуманитарного права и права прав человека. Речь идет о деятельности полицейского компонента современных многоаспектных миротворческих операций Организации Объединенных Наций и регламентации миротворческой деятельности нормами международного гуманитарного права. Выбор темы исследования не случаен. Роль полицейского компонента в современных многоаспектных миротворческих операциях (операциях в пользу мира) ООН несоизмеримо возросла в первом десятилетии XXI века. Одновременно возникло множество вопросов, связанных с правовой регламентацией деятельности международной гражданской полиции, ее статусом, полномочиями, ответственностью. Отдельного внимания заслуживает проблема сотрудничества гражданской полиции ООН с военным и гражданским компонентами миротворческих операций, а также с иными субъектами миротворчества. В то же время продолжает вызывать многочисленные доктринальные споры проблема применимости международного гуманитарного права к миротворческим операциям, к деятельности миротворческих сил. Конечно, в первую очередь (и это отмечается на страницах нашего исследования), МГП касается военного компонента, который при определенном стечении обстоятельств вполне может превратиться в комбатантов и станет объектом воздействия этой отрасли международного права. Но нельзя забывать о той же ст. 43 Дополнительного протокола I 1977 г., которая недвусмысленно указывает на то, что и национальные силы поддержания правопорядка (полиции) в условиях вооруженного конфликта также становятся комбатантами, со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями. Таким образом, вопросы применимости МГП к миротворческим операциям в целом, актуальны и для международных полицейских операций, в частности.

Выражаем надежду, что данное исследование окажется интересным и полезным как для теоретиков – правоведов, политологов и историков, так и для практикующих юристов, дипломатов и просто широкого круга любознательных читателей.

Раздел I.

Полицейский компонент в современных миротворческих операциях Организации Объединенных Наций



§ 1. Современное международное миротворчество Организации Объединенных Наций: юридический аспект

*Bella matribus detestata*¹

Сегодня Организация Объединенных Наций находится на новом этапе своей эволюции. Освобождаясь от полувековой конфронтации, она обретает свое предназначение, провозглашенное в Уставе в качестве первой задачи: «Избавить грядущие поколения от бедствий войны». И в арсенале наций и народов имеются такие средства, которые способны обеспечить глобальные задачи миротворчества.

Миротворческая деятельность Организации является важным инструментом поддержания мира и обеспечения международной безопасности. В начале XXI века она заметно расширилась, что благотворно повлияло на перспективы завершения конфликтов и породило надежды на достижение мира во многих «проблемных» странах. Однако потребности, связанные с проводимыми ею миротворческими операциями, обусловили колоссальное напряжение ресурсов Организации.

Еще в сентябре 2000 г., в представленном на Саммите тысячелетия Организации Объединенных Наций докладе тогдашнего Генерального секретаря К. Аннана «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке», прозвучало предложение, обращенное к государствам, о сотрудничестве с Организацией в деле преодоления нужды и конфликтов. Генеральный секретарь отметил, что миротворчество прошло длительную эволюцию². В период холодной войны сложилось «первое поколение» миротворческих операций, в начале – середине 1990-х гг. – второе. Как результат изменения характера международных конфликтов, формируется новая концепция безопасности, ориентированная на защиту всего населения и конкретных людей от насилия, а не на защиту государства от внешнего нападения³. К. Аннан подчеркнул значение миротворческих операций, особенность которых на современном этапе состоит в том, что их целью является не разъединение конфликтующих сторон, а оказание помощи в разрешении конфликта политическими средствами⁴. Он отметил, что ООН

¹ (Лат.) «Войны, матерям ненавистные».

² «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке». Доклад Генерального секретаря ООН. Док. ООН А/54/2000, § 352.

³ Там же. § 194-195.

⁴ Там же. § 220.

потерпела неудачу в ходе проведения ряда операций, и лишь сами государства-члены Организации могут устранить слабость миротворческих операций¹.

В ходе Саммита было однозначно заявлено, что эффективное международное миротворчество под эгидой ООН является ключевым фактором обеспечения стратегической стабильности в мире. Это утверждение не потеряло своей актуальности и в связи с появлением новой угрозы – международного терроризма. Работа 58-й сессии Генеральной Ассамблеи показала, что в условиях новых вызовов необходимо повышать эффективность миротворчества, поскольку с ним напрямую связан авторитет Организации, ее влияние в мире².

Серьезное практико-юридическое значение имеет обоснование базовых понятий в сфере международного миротворчества. К настоящему времени в официальных документах и дипломатической переписке сложилась совокупность терминов, характеризующая разные варианты международных миротворческих операций. Неправильное или неточное их употребление может привести к путанице и взаимному непониманию при осуществлении операций по поддержанию мира и иных миротворческих операций ООН (что, к сожалению, довольно часто имеет место быть). Выработанная терминология, конечно, отражает существенные особенности соответствующих операций, играющие важную роль при их планировании и практической реализации, но официально утвержденного, универсального глоссария-тезауруса, относящегося к различным миротворческим операциям ООН, в международном праве (равно как и в других науках) до сих пор не существует. Это усугубляет трудности миротворчества в целом и не позволяет применить к операциям по поддержанию мира определенные международные стандарты.

Отличительной чертой миротворчества, осуществляемого от имени ООН, является то, что оно проводится по мандату Совета Безопасности ООН, либо, согласно Уставу ООН, по мандату тех региональных организаций, в чьи функции входит поддержание мира и международной безопасности. В англоязычных источниках эти операции именуются *peace operations*, *peace support operations*, *peacekeeping operations*.

Практически все известные классификации делят такие операции на три блока:

¹ «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке». Доклад Генерального секретаря ООН. Док. ООН А/54/2000, § 224.

² Док. ООН. А/Res/58/16 (2004).

1) использующие преимущественно несиловые методы деятельности миротворческих сил: наблюдение, различные формы контроля, направленные на подкрепление политических и дипломатических усилий по прекращению и урегулированию конфликта;

2) сочетание политических методов с операциями вооруженных миротворческих контингентов, не ведущих боевые действия;

3) использование силовых методов, в том числе боевых действий, для принуждения к миру в сочетании с политическими усилиями или без них.

Миротворческая деятельность в целом представляет собой мирное разрешение споров или действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. В настоящее время Организацией Объединенных Наций разработана определенная система приемов, методов и средств, направленных на разрешение споров, прекращение войн и урегулирование вооруженных конфликтов. Эта система включает три основных компонента:

1) мирные средства, подпадающие в рамках современной международно-правовой терминологии под понятия «превентивная дипломатия», «миростроительство» и «содействие миру» (глава VI Устава);

2) полувоенные (квазивоенные) средства, представленные, главным образом, традиционными операциями по поддержанию мира;

3) принудительные (силовые) средства (глава VII Устава). Делятся на невоенные (экономические, политико-дипломатические, юридические и финансовые санкции) и военные (с использованием так называемых «Вооруженных Сил ООН»)¹.

Некоторые исследователи делят миротворческие операции на превентивные действия (акции) по сохранению мира, операции по установлению мира, операции по поддержанию мира, операции по принуждению к миру, постконфликтное построение мира, гуманитарные акции². Прежде всего, внимания заслуживают определение и характеристика операций по поддержанию мира с использованием вооруженных сил, операций без использования вооруженных сил и операций по принуждению к миру, поскольку

¹ Шенова Н. Миротворчество как способ предотвращения и урегулирования современных вооруженных конфликтов. [URL] <http://www.strana-oz.ru/2005/5/mirotvorchestvo-kak-sposob-predotvrashcheniya-i-uregulirovaniya-sovremennyh-vooruzhennyh-konfliktov>

² Хохлышева О.О. Механизм международно-правового регулирования операций ООН по поддержанию мира: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 24.

именно при их проведении на практике не всегда заметны отличительные черты.

Операции по установлению мира или побуждению к миру (*peacemaking*) проводятся по взаимному согласию противоборствующих сторон и, как правило, по их просьбе в тот момент, когда они самостоятельно или под воздействием международных организаций или отдельных государств решают прекратить военные действия и нуждаются для этого в помощи международного сообщества и коллективных международных миротворческих сил. Их целью является, прежде всего, содействие в прекращении военных действий и организация мирного переговорного процесса.

Операции по поддержанию мира (*peacekeeping*) проводятся по согласию всех или одной из сторон конфликта и делятся на две группы. В первую входят операции, являющиеся логическим и практическим продолжением операций по установлению мира, когда после достижения соглашения о перемирии начинаются переговоры о мирном урегулировании конфликтов. Вторую группу составляют акции, проводящиеся для реализации ранее достигнутого мирного соглашения. В этом случае целью операции по поддержанию мира, в том числе ее военной стороны, является непосредственное обеспечение выполнения соглашения всеми вовлеченными в конфликт силами.

Операции по принуждению к миру (*peace-enforcement*) представляют собой реальное применение вооруженных сил (намерение такого применения) для того, чтобы заставить противоборствующие стороны прекратить боевые действия и приступить к установлению мира. Характерной их особенностью является то, что они могут включать в себя те боевые действия миротворческих сил, которые направлены на разъединение и разоружение противоборствующих сторон. Указанные боевые действия могут быть направлены как против всех воюющих сторон, так и против той из них, которая не согласна подчиниться требованиям о прекращении огня. После успешного выполнения задачи по прекращению военных действий миротворческие силы переходят к акциям, характерным для операций по поддержанию мира.

На практике провести четкое разграничение между вышеперечисленными акциями довольно сложно, поскольку все они, так или иначе, связаны с применением вооруженных сил. Однако, кроме выполнения сугубо военных задач, перечисленные операции

призваны осуществлять многие другие функции. Ситуация осложняется тем, что в Уставе ООН, в соответствии с которым проводятся данные мероприятия, термин «миротворческие операции» не присутствует, не говоря уже о типологии таковых. Впрочем, сложившаяся практика свидетельствует о достаточно широком распространении миротворческих операций при содействии, в первую очередь, Организации Объединенных Наций. Правовой основой операций по поддержанию мира принято считать положения глав VI и VII Устава Организации.

Следует также помнить, что важнейшим аспектом урегулирования является своевременное предотвращение конфликтов и выявление их на ранней стадии, когда возможностей для разрешения проблемных ситуаций гораздо больше. Более того, между предупреждением конфликта и военными операциями миротворческого характера лежит широкий спектр мирных средств разрешения конфликтов. Глава VI Устава ООН предоставляет в распоряжение Генерального секретаря Организации обширный перечень подобных инструментов мирного разрешения споров, продолжение которых может быть угрозой для мира. Они были подтверждены в Манильской декларации 1988 г. о предотвращении и урегулировании споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области; кроме того, 15 ноября 1989 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию (44/21) о поддержании международного мира¹.

К сожалению, опыт международного миротворчества ООН далеко не всегда успешен, а сложившийся инструментарий – весьма далек от совершенства. Причинами тому являются отсутствие четкой нормативно-правовой базы миротворчества, а также неспособность Организации эффективно применять уже созданные механизмы для урегулирования конфликтов и, следовательно, осуществлять основные функции, связанные с реализацией ее главной цели, направленной на поддержание международного мира и сохранение коллективной безопасности.

Понятие «миротворчество ООН» весьма многогранно. В современной литературе принято делить его в самом общем виде (неюридический подход) на несколько составляющих – собственно миротворческие усилия, операции по поддержанию мира, гуманитарные акции. Впрочем, существует мнение, что разумнее

¹ UN General Assembly Resolution 44/21, 15 Nov. 1989 “Enhancing international peace, security and international co-operation in all its aspects in accordance with the Charter of the United Nations”.

было бы просто подводить под данное определение операции по поддержанию мира (с использованием вооруженных сил и без него)¹.

По мнению известного российского специалиста в области миротворчества профессора А.И. Никитина, все существующие определения миротворческой деятельности могут быть систематизированы в четыре основные группы: 1) правовые (прежде всего – международно-правовые); 2) функциональные (политические, дипломатические, конфликтологические и др.); 3) военные (военно-оперативные, военно-технические); 4) идеологические.

При этом под «идеологическими» исследователь предлагает понимать трактовки миротворчества, чаще всего упрощенные по форме, вписывающие их в контекст интересов какой-либо политической силы, отдельной державы, политической кампании (например, публицистические определения операции в форме «гуманитарной интервенции» в бывшей Югославии как «акций по восстановлению человечности и пр.»)².

Классические международно-правовые подходы относят понятие миротворческой деятельности международных организаций исключительно к действиям ООН. Непосредственно в кругах Организации (в документах Департамента миротворческих операций) миротворческая деятельность («*peacekeeping*») определяется как «деятельность с привлечением гражданского и военного персонала, но без полномочий осуществления принудительных действий, предпринимаемая ООН в целях оказания помощи в поддержании или восстановлении международного мира и безопасности в регионе конфликта»³.

В российской историографии термин «миротворчество» определяет практически все формы действий по урегулированию конфликта⁴. Профессор И.П. Чернобровкин, в частности, отмечает, что в обыденном смысле слово «миротворчество» обозначает активность людей, создающих мирные отношения не только в условиях вооруженного конфликта, но и в обычной социальной жизни, отмеченной разногласиями⁵. Миротворцы содействуют

¹ Хохлышева О.О. Механизм международно-правового регулирования операций ООН по поддержанию мира: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 26.

² Никитин А.И. Международные конфликты и их урегулирование // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 2. – С. 31.

³ «Голубые каски». Обзор операций ООН по поддержанию мира. – Нью-Йорк: ДОИ ООН, 1990. – С. 4.

⁴ Бордачев Т.В. «Новый интервенционизм» и современное миротворчество. – М.: МОНФ, 1998. – С. 16.

⁵ Чернобровкин И.П. Принципы и тенденции миротворческого контроля внутригосударственных конфликтов // Политическая наука. – 2005. – № 5. – С. 62.

прекращению чужого конфликта. Они руководствуются добрыми намерениями и воспринимают свою деятельность правым делом¹. Аналогичное широкое значение имеет английское слово «*peacemaking*» (миротворчество): «деятельность индивидов, групп или государств, примиряющая враждебные стороны»². В научном истолковании (прежде всего, с точки зрения юридической и политической наук) термин «миротворчество» обозначает систему международного конфликтного управления³. Составитель «Энциклопедии Мира» профессор А.С. Капто предлагает следующее определение: «Миروتворчество – целенаправленная деятельность субъектов международных отношений (ООН, региональных межгосударственных структур, отдельных государств, миротворческих, гуманитарных организаций), направленная на поддержание или восстановление международного мира и безопасности»⁴.

Термином «миротворчество» обозначается также совокупность стратегий, нацеленных на мирное урегулирование и разрешение конфликта, вмешательство (посредством переговоров или посредничества) участников высшего уровня после начала открытого конфликта, направленное на достижение соглашения об окончании вооруженного конфликта⁵.

По справедливому утверждению профессора И.П. Чернобровкина, термин «миротворчество» не применим к правительственному контролю этнического насилия на территории своего государства⁶. Аналогично, правильна и позиция профессора А.С. Капто, считающего, что деятельность правительства по поддержанию и восстановлению правопорядка в своем государстве и защите территориальной целостности страны не является миротворчеством⁷. Миротворческий контроль осуществляется государством в составе международного сообщества на территории другого государства.

¹ Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1993. – С. 255.

² New Webster's Dictionary of the English Language. – New Delhi: Surjeet Publ., 1989. – P. 1107.

³ Чернобровкин И.П. Принципы и тенденции миротворческого контроля внутригосударственных конфликтов // Политическая наука. – 2005. – № 5. – С. 63.

⁴ Капто А.С. Энциклопедия Мира. – М.: Книга и бизнес, 2002. – С. 282.

⁵ Политический словарь / Мир словарей. [URL] http://mirslovarei.com/content_pol/MIROTIVORCHESTVO-3564.html

⁶ Чернобровкин И.П. Принципы и тенденции миротворческого контроля внутригосударственных конфликтов // Политическая наука. – 2005. – № 5. – С. 64.

⁷ Капто А.С. Энциклопедия Мира. – М.: Книга и бизнес, 2002. – С. 442.

Формы миротворческой деятельности могут быть различными: превентивная дипломатия, предупредительные дипломатические демарши и экономические меры, надзор за прекращением огня и соблюдение мирных соглашений, помощь беженцам, военная защита гуманитарных конвоев, репатриация и трансферт, проведение военных операций против местных сторонников вооруженного конфликта, разминирование территории и разоружение боевиков, выполнение полицейских функций, обновление или смена политического режима. Миротворчество может длиться от нескольких месяцев до нескольких десятилетий, прекращаться и возобновляться, ограничиваться гуманитарной помощью и включать использование новейшего оружия. В целом же, все эти формы можно свести к трем категориям: доконфликтное миротворчество (медиация конфликтов¹), миротворческие операции (в том числе международный контроль этнического насилия) и постконфликтное миротворчество. Эти категории различаются особыми принципами и стратегиями, но их подробный анализ выходит за рамки настоящего исследования.

Таким образом, миротворческие операции – это общее название различных видов деятельности, осуществляемой в интересах разрешения конфликтов, предотвращения их эскалации, прекращения или недопущения военных действий, обеспечения правопорядка в зоне конфликта, проведения гуманитарных акций, восстановления нарушенных конфликтом социальных и политических институтов, а также систем жизнеобеспечения. В методологическом плане миротворческие операции – это лишь конкретные формы миротворческой деятельности, а сама миротворческая деятельность – это лишь разновидность деятельности по урегулированию, разрешению и ликвидации последствий конфликтов.

Что касается международно-правового аспекта, то в его рамках, на наш взгляд, понятие «миротворческая деятельность» охватывает весь комплекс разнотипных операций и действий, осуществляемых мировым сообществом (в лице Организации Объединенных Наций), группами государств, отдельными государствами, межправительственными и неправительственными организациями в

¹ См.: Посредничество / Большой юридический словарь. Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 1997. – С. 510; Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов. Подходы, решения, техника. – М.: Аспект Пресс, 1997. – С. 253-258; Запрудский Ю.Г. Конфликтный медиаторинг / Человек и общество: Краткий энциклопедический словарь-справочник. Под ред. Ю.С. Борцова, И.Д. Коротец. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. – С. 268-272.

конфликтных регионах для предотвращения, разрешения, урегулирования международных и немеждународных (внутригосударственных) конфликтов и ликвидации их последствий.

§ 2. Типология миротворческих операций на современном этапе

*Concordia parvae res crescunt, discordia maximae dilabuntur*¹

Организация Объединенных Наций сегодня находится в глубочайшем кризисе. Чрезвычайно разросшийся бюрократический аппарат ООН, многочисленные структурные подразделения, дублирующие друг друга, недостаточное финансирование со стороны государств – членов (многие из которых, очевидно, перестали в полной мере выполнять свои финансовые обязательства как раз по причине растущего неверия в функциональность Организации) – все это привело к тому, что ООН уже фактически не справляется с возложенными на нее 69 лет назад задачами, а авторитет Организации неуклонно падает. Миротворческая деятельность всегда была одним из приоритетных направлений ООН, ведь именно миротворчество во всем своем многообразии преследует цели предупреждения вооруженных конфликтов, погашения их в случае возникновения и устранения негативных последствий конфликтов, уже произошедших. В сложившихся условиях, требующих серьезного осмысления и применения целого комплекса реформаторских инструментов, вновь вспоминается доклад бывшего Генерального секретаря ООН К. Аннана, озвученный на прошедшем в 2000 г. Саммите тысячелетия ООН, под названием «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке»². Доклад этот был обращен к государствам и мировым лидерам, в нем содержалось предложение сотрудничать с Организацией Объединенных Наций по вопросу преодоления конфликтов. Отметив, что миротворчество прошло длительную эволюцию, К. Аннан выделил два «поколения» миротворческих операций. Первое сложилось в годы «холодной войны», второе – в первой половине 1990-х гг., то есть сразу после крушения биполярного мироустройства. Смена вех в международном миротворчестве произошла, прежде всего, вследствие изменения характера международных и внутренних вооруженных конфликтов, что, в свою очередь, повлекло за собой формирование новой концепции универсальной и региональной безопасности. Концепции, которая отныне ориентируется не на защиту государства от внешнего вторжения (нападения), а на охрану всего населения и конкретных людей от насилия. В условиях новой, гуманитарной, концепции

¹ (Лат.) «В гармонии маленькие вещи растут, в контрасте самые большие испаряются».

² «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке». Доклад Генерального секретаря ООН. Док. ООН. А/54/2000.

международной безопасности¹ особо подчеркивается значение миротворческих операций, целью которых на современном этапе является уже не разъединение конфликтующих сторон, как ранее, а оказание помощи в разрешении конфликта политическими средствами. При проведении ряда операций, особенно на заре становления операций «второго поколения», ООН потерпела серьезные неудачи, что еще более усилило роль и значение государств – членов Организации в деле предстоящей реформы.

Участники Саммита пришли к однозначному мнению о том, что эффективное международное миротворчество под эгидой ООН остается главным фактором обеспечения стабильности в мире. А прошедшая вслед за Саммитом 58-я сессия Генеральной Ассамблеи показала, что в условиях новых вызовов повышение эффективности миротворчества является важнейшей задачей, поскольку от этого напрямую зависит авторитет ООН и ее влияние в мире².

Представляется, что начать реформирование сферы международного миротворчества стоило бы с обоснования ее базовых понятий политико-правового характера. Определенная совокупность терминов, характеризующих разные типы миротворческих операций, на сегодняшний день уже сложилась в официальных документах и дипломатической переписке. Однако существует проблема, связанная с довольно частым неверным или неточным употреблением этих терминов, приводящим к путанице и взаимному непониманию среди участников миротворческих операций ООН. В целом, существующая терминология, конечно, отражает качественные характеристики всех типов миротворческих операций, и это способствует их планированию и практической реализации. Вместе с тем официально утвержденный, универсальный глоссарий-тезаурус, относящийся к миротворческим операциям, по-прежнему отсутствует³. Это не только усугубляет трудности миротворчества в целом, но и не дает возможности применить к миротворческим операциям определенные международные стандарты.

Международное миротворчество, осуществляемое от имени и под эгидой ООН, главным образом проводится по мандату Совета Безопасности ООН. Вместе с тем Устав Организации предусматривает также возможность осуществления миротворческих операций по

¹ Зверев П.Г. Современная парадигма международной гуманитарной безопасности // Материалы Международной научно-практической конференции, 4 марта 2014 г. – Калининград: Изд-во КПИ ФСБ РФ (не опубликована).

² Документ ООН. A/RES/58/16 (2004).

³ Подробнее об этом – см. § 1 Раздела I настоящего исследования.

мандату региональных организаций, в функции которых входит поддержание мира и международной безопасности. Как отмечалось выше, англоязычные источники именуют такие операции *peace operations, peace support operations, peacekeeping operations*.

Подавляющее большинство известных классификаций делят миротворческие операции на три группы. К первой относятся преимущественно несиловые методы воздействия: наблюдение, контроль в той или иной форме, призванный подкрепить собой политические и дипломатические усилия по прекращению и урегулированию конфликта. Вторая группа представлена симбиозом политических методов и операций вооруженных миротворческих контингентов, которые, однако, не ведут боевых действий. Наконец, третья группа предполагает использование силовых методов, в том числе боевых действий, для принуждения к миру в сочетании с политическими усилиями или без них.

Распространенным является деление миротворческих операций на превентивные акции по сохранению мира, операции по установлению мира, операции по поддержанию мира, операции по принуждению к миру, постконфликтное миростроительство и гуманитарные акции¹.

Отдельного внимания заслуживают определение и характеристика операций по поддержанию мира с использованием вооруженных сил, операций без использования таковых и операций по принуждению к миру. На практике проведение именно этих операций не всегда позволяет выделить их отличительные черты.

Так, операции по установлению мира, или побуждению к миру (*peacemaking*), проводятся по взаимному согласию противоборствующих сторон, причем, как правило, это происходит по их просьбе в тот момент, когда они самостоятельно или под воздействием международных организаций либо отдельных государств решают прекратить военные действия и нуждаются для этого в помощи международного сообщества (коллективных международных миротворческих сил). Целью таких операций является содействие в прекращении военных действий и организация процесса мирных переговоров.

Следующий тип операций, операции по поддержанию мира (*peacekeeping*) проводятся по согласию всех или одной из сторон конфликта и, в свою очередь, делится на две разновидности. К первой можно отнести операции, являющиеся логическим и практическим

¹ Хохлышева О.О. Механизм международно-правового регулирования операций ООН по поддержанию мира: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 8.

продолжением операций по установлению мира, когда после достижения соглашения о перемирии начинаются переговоры о мирном урегулировании конфликтов. Вторая представлена акциями, проводящимися для реализации ранее достигнутого мирного соглашения. В таком случае целью операции по поддержанию мира является непосредственное обеспечение выполнения соглашения всеми вовлеченными в конфликт силами.

Операции по принуждению к миру (*peace-enforcement*) являются собой реальное применение вооруженной силы (или хотя бы намерение такого применения). Делается это для того, чтобы заставить противоборствующие стороны прекратить боевые действия и начать мирные переговоры. Характерной особенностью такого рода операций является то, что они могут принимать форму боевых действий миротворческих сил, направленных на разъединение и разоружение противоборствующих сторон. Боевые действия могут быть направлены против всех воюющих сторон либо против той из них, которая не соглашается подчиниться требованиям о прекращении огня. Успешное выполнение задачи по прекращению военных действий позволяет миротворческим силам перейти к действиям, характерным для операций по поддержанию мира.

Как отмечалось выше, на практике довольно трудно провести грань между вышеперечисленными операциями. Прежде всего, затруднение вызвано тем, что все они, так или иначе, связаны с применением вооруженных сил. С другой стороны, в современных условиях все указанные операции призваны осуществлять, кроме сугубо военных задач, еще и ряд других функций. В Уставе ООН, на основе которого проводятся такого рода акции, термин «миротворческие операции» не присутствует. Разумеется, нет и типологии миротворческих операций. Вместе с тем сложившаяся за долгие годы существования Организации широкая практика осуществления миротворческих операций требует формирования четкой нормативно-правовой базы. Пока же юридической основой миротворческих операций принято считать нормы глав VI и VII Устава ООН.

Чтобы хоть как-то преодолеть сложившийся юридико-терминологический барьер, эксперты в области международного миротворчества зачастую обращаются к более широкому понятию миротворческой деятельности, которое, по сути, включает в себя все вышеуказанные типы миротворческих операций. Рамки миротворческой деятельности довольно широки: начиная от превентивной дипломатии и предупредительных дипломатических

демаршей, а также экономических мер до гуманитарной интервенции и принуждения к миру. Это понятие включает в себя также контроль над прекращением огня, соблюдение мирных соглашений, помощь беженцам, военная защита гуманитарных конвоев, проведение военных операций против местных сторонников вооруженного конфликта, разминирование территории и разоружение боевиков, выполнение полицейских функций, а также обновление или даже смену политического режима. Как отмечалось, продолжается миротворческая деятельность обычно от нескольких месяцев до нескольких десятилетий, она может приостанавливаться и возобновляться, ограничиваться гуманитарной помощью и быть сопряжена с применением силы. В целом же все формы международного миротворчества (миротворческой деятельности) условно сводятся к трем типам: доконфликтное миротворчество (медиация конфликтов), миротворческие операции (в том числе международный контроль этнического насилия) и постконфликтное миростроительство¹. Каждый из этих типов отличают особые принципы построения и стратегии реализации.

В зависимости от целей миротворческих операций, использования или неиспользования при их осуществлении военной силы, а также задач, которые могут возлагаться на привлекаемые воинские контингенты, сложилось несколько основополагающих подходов к классификации миротворческих операций. В основу любого из них может быть положена типология миротворческой деятельности, официально заявленная в докладе Генерального секретаря ООН от 17 июня 1992 г. («Повестка дня для мира»), впоследствии подтвержденная и расширенная целым рядом других официальных документов ООН. Данная типология также лежит в основе правовых актов, регулирующих миротворческую деятельность на национальном уровне большинства государств планеты. На основе данного подхода выделяется пять основных типов миротворческой деятельности (миротворческих операций) ООН:

- 1) превентивная дипломатия;
- 2) установление мира;
- 3) содействие миру;
- 4) поддержание мира;
- 5) принуждение к миру.

¹ Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов. Подходы, решения, техника. – М.: Аспект Пресс, 1997. – С. 253-258; Посредничество / Большой юридический словарь. Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 1997. – С. 510.

О каждом из перечисленных типов миротворческих операций написано довольно много, поэтому мы не будем подробно останавливаться на их характеристике в этой работе.

Наконец, в последние два десятилетия большое распространение получил термин «миростроительство», который, по мнению некоторых исследователей, призван заменить собой уходящий в прошлое термин «миротворчество»¹. Миростроительство (*peace-building*) по праву считается ключевым элементом в процессе преодоления последствий конфликтов, поскольку именно оно предусматривает комплекс мер по восстановлению доверия, укреплению мира и сотрудничества между бывшими противниками с целью недопущения возобновления конфликта. Миростроительство – длящийся во времени процесс, нацеленный на позитивную трансформацию структурных противоречий и улучшение отношений между конфликтующими сторонами, а также поощрение общего конструктивного изменения отношений между ними. Миростроительство, как новый тип международного миротворчества, обозначает многоплановую деятельность, связанную с экономическим развитием, социальной справедливостью, примирением, наращиванием потенциала и силы уязвимых социальных групп, гуманитарной поддержкой и т.д. Миростроительство отличается от классических типов миротворческих операций тем, что может осуществляться на всех стадиях и уровнях конфликта, хотя чаще всего применяется для описания дипломатии второго и третьего уровней².

Все обозначенные миротворческие операции так или иначе укладываются в рамки изложенных типов миротворческой деятельности. Однако следует учитывать, что существуют различные подходы к типологии международного миротворчества, каждый из которых вносит свою специфику в общепринятую классификацию миротворческих операций.

¹ Никитин А.И. Международные конфликты и их урегулирование // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 2. – С. 4; Richmond O. Maintaining Order, Making Peace. – London: Palgrave, 2002.

² Новые термины русского языка. [URL] <http://www.peace-conflict.ru/glossary/p.htm>

§ 3. Специфические особенности современных миротворческих операций Организации Объединенных Наций и условия их успешного осуществления

*E pluribus unum*¹

В предыдущем параграфе отмечалось, что термином «миротворческие операции» сегодня охватывается чрезвычайно широкий спектр ситуаций международного вмешательства в конфликты с целью обеспечения мира и безопасности. В миротворческие процессы вовлечены многие субъекты международного права – участники международных отношений, такие как Организация Объединенных Наций (ООН), Европейский союз (ЕС), Африканский союз (АС), НАТО и другие региональные и субрегиональные организации, а также многонациональные силы и добровольные коалиции, которые не образуют единой институциональной структуры, но действуют совместно под руководством одной из «великих держав». Многие миротворческие операции осуществляются совместными усилиями различных субъектов: их реализация происходит либо в порядке преемственности, на основе разных мандатов, либо в форме совместного превентивного развертывания в рамках одного мандата².

В этой связи необходимо подчеркнуть два важных момента. Во-первых, легитимность любой миротворческой операции очевидным образом основана на одобрении со стороны Совета Безопасности ООН. Однако при том, что Совет Безопасности уполномочен вмешиваться в любой конфликт для обеспечения международного мира и безопасности на основе Устава ООН, в настоящее время отсутствует универсальная система координации действий вышеуказанных субъектов в рамках одной миротворческой операции. Вместо этого, скорее, образуется мозаика миротворческих усилий. У мирового сообщества пока что нет (и, возможно, никогда так и не появится) единой архитектуры международного мира и безопасности, в рамках которой можно было бы реализовать полный спектр мер превентивного воздействия, поддержания и обеспечения мира, а также миростроительства. Данный пробел касается абсолютно всех типов современных миротворческих операций³.

¹ (Лат.) «Из многих – единое».

² *Kuhl C.* Peace operations: an operational and legal concept // International humanitarian law, human rights and peace operations. 31st Round table on current problems of international humanitarian law. – Sanremo, 4-6 Sept. 2008. – P. 72.

³ *Зверев П.Г.* Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. – 2013. – 8 (23). – С. 3-5.

Во-вторых, следует проводить четкое различие между миротворческими операциями, санкционируемыми Организацией Объединенных Наций и непосредственно осуществляемыми ею, поскольку довольно часто происходит их смешивание. Разница существенна, и она кроется в круге полномочий и объеме ответственности. Так, Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ / ДРКО) отвечает только за осуществляемые ООН миротворческие операции, так называемые «голубые каски».

Эволюция института миротворческих операций не является примером стабильного и поступательного развития идей и их практической реализации в виде конкретных миротворческих моделей. Начиная с 1948 г., ООН инициировала более 60 миротворческих операций. Большинство из них были завершены по причине выполнения поставленных в мандатах задач, но были и откровенно неудачные операции. Большая часть из 15 миссий, учрежденных до 1989 г., формировались из невооруженных или легковооруженных военных наблюдателей, призванных осуществлять мониторинг за процессом прекращения огня между странами, расположенными, главным образом, на Ближнем Востоке. Все они подпадают под так называемую «традиционную» модель международного вмешательства. В начале 1990-х гг. ей на смену пришла более сложная, интегрированная, модель, объединившая усилия легковооруженных воинских формирований и гражданского компонента. В преддверии окончания «холодной войны» обе сверхдержавы активно искали пути выхода из серии локальных конфликтов, раскинувшихся по всему миру, и по этой причине миротворческие операции ООН испытали стремительный рост в количественном и качественном отношении, а также значительные изменения в характере и круге задач. Географический диапазон операций простирался от Гватемалы и Эль Сальвадора до Намибии, Мозамбика и Камбоджи. Операции основывались на широкомасштабных мирных соглашениях, а мандаты операций включали в себя новые элементы, такие, например, как организация и обеспечение выборов.

Успешное завершение некоторых из этих операций привело к убеждению в том, что подобные миротворческие операции могут быть развернуты и в зонах других конфликтов, включая такие, где мир, который следовало поддерживать, вообще отсутствовал как явление (Сомали), или же где возможность достижения мира была слабой (Судан). В некоторых случаях результаты оказались трагическими. К середине 1990-х гг. ООН сталкивается с серьезными

провалами в Сомали, Руанде и Боснии. Институт операций по поддержанию мира оказывается глубоко дискредитированным, начинается период финансового кризиса. Вместе с тем, ужасы Сомали, Руанды и Боснии показали, что бездействие тоже не является выходом из сложившейся ситуации. Уроки успешных и неудачных миротворческих операций последнего десятилетия XX века дали начало новому миротворческому мировоззрению, актуализировав проблемы международно-правовой ответственности и поиска эффективных путей вмешательства в конфликты¹. В отсутствие какого-либо другого международного учреждения, способного охватить своей миротворческой деятельностью всю планету, государства – члены ООН вновь обратили свое внимание на международное миротворчество под эгидой данной организации. С июня 1999 г. по июль 2000 г. ДОПМ было поручено инициировать пять крупномасштабных операций в Косово, Сьерра-Леоне, Восточном Тиморе, Конго и Эфиопии/Эритрее.

С этого момента начинается практически постоянно растущая активность миротворческих операций под эгидой ООН. К 2006 г. количество «голубых касок» в мире увеличилось на 600%. Сегодня Департамент операций по поддержанию мира руководит 17 миротворческими операциями, насчитывающими более 110 тысяч участников, с ежегодным бюджетом более чем 7 миллиардов долларов США. Количество задач в мандатах этих операций выросло пропорционально их размеру и степени сложности. Большинство современных миротворческих операций имеют три особенности.

Первая и наиболее яркая особенность – это смещение акцентов в сторону «активного миротворчества». Отправной точкой в данном вопросе считается операция ООН в Сьерра-Леоне, начавшаяся как небольшая миссия военных наблюдателей в 1998 г. Когда вооруженные группы, действовавшие в этом государстве, перешли к открытому и грубому нарушению положений мирного соглашения, Совет Безопасности ООН принял решение усилить миссию, но не отступать, как это случилось в Руанде в 1994 г. Изменения коснулись не только увеличения численного состава миссии: с 50 невооруженных наблюдателей до более 17 тысяч военнослужащих, – в

¹ Зверев П.Г. Действие института международно-правовой ответственности во время превентивных миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 10 (57). – С. 161-163; Зверев П.Г. Проблема вмешательства миротворческих сил ООН в вооруженные конфликты и международное гуманитарное право // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 3 (33). – С. 53-57; Зверев П.Г. Уроки 1990-х годов и их влияние на формирование доктрины международного миротворчества ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 7 (66). – С. 28-30.

мандате миротворческой операции также было закреплено положение, согласно которому вооруженные силы миссии могли давать отпор враждебно настроенным элементам в целях защиты мандата и, «в пределах установленных полномочий», защищать гражданское население, подвергающееся непосредственной угрозе нападения. Это стало настоящим переломным моментом в развитии международного миротворчества ООН. Начиная с 2000 г., мандаты большинства миротворческих операций стали включать аналогичные положения. Данные положения внесли изменения в правила применения силы и в структуру самих миротворческих сил каждой действующей миссии.

Вторая особенность миротворческих операций заключается в их многостороннем (многоаспектном) характере. Современное миротворчество сочетает в себе функции миростроительства и государственного строительства, в области управления, расширения государственной власти, верховенства права, обеспечения прав человека и правопорядка, полноценного осуществления исполнительной, судебной и законодательной власти в ситуациях, требующих введения режима временного управления. Хотя многоаспектные мандаты миротворческих операций получили распространение уже в начале 1990-х гг., спектр их деятельности значительно расширился только в последние годы. Поскольку ни один субъект миротворчества не может осуществлять одновременно несколько разнонаправленных видов деятельности, миротворческие миссии ООН активно сотрудничают с неправительственными гуманитарными организациями и партнерами по развитию (например, ПРООН). Последнее десятилетие в системе ООН преобладает комплексный подход, означающий совместную деятельность всех учреждений системы, нацеленную на достижение мира в зоне конфликта. В рамках такого подхода роль катализатора миротворческой миссии естественным образом увязывается с усилиями по долгосрочному миростроительству и развитию¹.

Третьей особенностью современных операций ООН по поддержанию мира является их тесное взаимодействие с другими субъектами, участвующими в миротворческих процессах. По данным Центра международного сотрудничества, примерно 40 из 54 последних миссий представляли собой одну из форм совместных скоординированных или последовательно осуществлявшихся операций, субъектами которых стали два или несколько автономных

¹ Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations / W.J. Durch, A.C. Giffen. – Queenbeyan, 2010. – P. 39.

учреждений. Широкое распространение в условиях современного миротворчества ООН получило оказание военной помощи. С учетом времени, необходимого Организации для создания миротворческих сил, Совет Безопасности уполномочивает какое-либо государство-член или многонациональные силы осуществлять оперативное развертывание на временной основе, пока миссия ООН будет наращивать требуемый потенциал. В других случаях государство-член, региональная организация или многонациональные силы берут на себя обязательство по предоставлению, на основе мандата Совета Безопасности ООН, военного компонента, в то время как Департамент операций по поддержанию мира занимается развертыванием гражданского и полицейского компонентов.

Рассмотренные особенности современных миротворческих операций ООН в значительной мере отражают переход от использования миротворческих инструментов преимущественно в международных конфликтах к их использованию в конфликтах внутригосударственных, разрешение которых более не зависит только от методов умелой дипломатии. Напротив, их урегулирование требует такой трансформации многочисленных политических, экономических, социальных и этнических факторов конфликтов, которая бы обеспечила всем группам, участвующим в них, возможность мирного разрешения споров. В более ранних многоаспектных миротворческих мандатах стратегия выхода из конфликта часто заключалась в проведении выборов и приведении к присяге нового правительства. Нынешние миротворческие операции ООН выходят далеко за рамки избирательного процесса. Сегодня упор делается на способность международного учреждения гарантировать мир, основанный на уважении прав человека, верховенстве права и участии широкой общественности в управлении делами государства¹.

Указанные особенности показывают миротворческие операции как гибкий и в целом эффективный инструмент управления конфликтами. В то же время они актуализируют вопрос о границах (пределах) миротворческой деятельности. Зачастую ООН воспринимают как последнее средство спасения, ей отводят роль учреждения, способного решить любые проблемы, какими бы сложными они ни были. По сути, миротворческие операции ООН являются тем самым «меньшим из зол», на которые соглашаются все члены Совета Безопасности, когда возникает кризис и государства –

¹ Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges / V. Holt, G. Taylor, M. Kelly. – New York, 2009. – P. 67.

члены Организации хотят видеть хоть какую-то деятельность по его преодолению. Но миротворчество не может одинаково эффективно разрешать абсолютно любой конфликт. Международное миротворчество ООН является успешным при условии соблюдения трех базовых принципов, которые стали его стержнем в момент возникновения этого института: согласие сторон, беспристрастность и неприменение силы, кроме случаев самообороны и защиты мандата.

Ключевым моментом традиционно является согласие сторон конфликта. Согласие накладывает определенные обязательства на стороны процесса политического урегулирования, в частности, требует принятия ими мандата миротворческой операции. Достижение согласия сторон конфликта, в конечном итоге, подтверждает тот факт, что миротворчество является политическим процессом, а не результатом чисто военных или технократических усилий. Впрочем, понимание данного принципа существенно изменилось за годы, прошедшие с момента его первоначального провозглашения.

Так, субъекты миротворчества осознали, что согласие не является актом однократного волеизъявления сторон. Напротив, это длящийся во времени процесс, который нужно постоянно поддерживать, всячески способствуя его продвижению. Важную роль в процессе поддержания согласия играют беспристрастность и легитимность миротворческой операции. Зачастую согласие дается не по доброй воле, а, например, под давлением международного сообщества, поэтому оно фактически может быть отозвано, что выражается в различных формах: путем ограничения свободы передвижения персонала миротворческой миссии или конфискации ее имущества. Следует учитывать и то, что стороны многих конфликтов делятся на более мелкие структуры со слабыми органами управления (командования), а это означает, что ранее достигнутое согласие может быть нарушено на местном уровне или с появлением новых сторон конфликта, даже при условии достижения согласия на национальном уровне (в столице государства).

Принцип согласия сторон конфликта на международное вмешательство тесно связан с проблемой применения силы миротворцами¹. Как отмечалось, широкое распространение получил термин «активное миротворчество» (*robust peacekeeping*), означающий способность миротворцев применять силу на оперативно-тактическом уровне в порядке самообороны или защиты мандата миссии. Под

¹ Зверев П.Г. Принуждение к миру и агрессия в международном праве: политико-правовой анализ // Московское научное обозрение. – 2013. – № 4 (32). – С. 23-26.

оперативно-тактическим уровнем понимается ситуация применения силы в обеспечение мирного процесса, в целях защиты гражданского населения и предотвращения появления новых сторон в конфликте, но не для нанесения военного поражения противнику (что является главной целью применения военной силы в самом вооруженном конфликте). Оперативно-тактический уровень подразумевает наличие согласия принимающей стороны и/или основных сторон конфликта. Рассматриваемая ситуация коренным образом отличается от принуждения к миру, который не основан на согласии основных сторон конфликта и может включать применение силы на стратегическом уровне¹. В некоторых миссиях с так называемыми «сложными мандатами» (Демократическая Республика Конго, Гаити) миротворческие силы проводят операции по сдерживанию вооруженных групп или восстановлению общественного порядка. Такие действия миротворцев ООН наносят противнику потери. И в таких ситуациях неизбежно возникают политические, моральные и оперативно-тактические дилеммы – идет ли речь о пресечении преступной деятельности в городских трущобах, контроле над беспорядками, сдерживании вооруженных групп в удаленных, труднодоступных местностях, задержании и разоружении подозреваемых лиц, – связанные с нормами международного гуманитарного права (МГП) и права прав человека. «Активное миротворчество» по-прежнему нуждается в четком определении, указывающем на ситуации, которые требуют применения силы без нанесения ущерба гражданскому населению – силы, не нарушающей критерия пропорциональности ее применения.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1) Применение интегрированной модели международного миротворчества к большинству многоаспектных мандатов не обходится без затруднений. Отсутствие универсальной системы всеобъемлющего мира и безопасности делает миротворческие операции главным постконфликтным инструментом, посредством которого может быть решен широкий спектр задач в области миростроительства. Однако структура управленческих органов ООН не позволяет Совету Безопасности напрямую формулировать задачи для специализированных учреждений, фондов и программ, играющих ключевую роль в долгосрочных миротворческих мероприятиях. В конечном итоге это влияет на реализацию международно-правовых норм.

¹ Зверев П.Г. Принуждение к миру и агрессия в международном праве: политико-правовой анализ // Московское научное обозрение. – 2013. – № 4 (32). – С. 23-26.

Другой проблемой является защита гуманитарного пространства – сложной составной части интегрированной модели миротворчества, остающейся предметом ожесточенных споров.

2) Международное вмешательство далеко не всегда происходит по запланированному сценарию. Интервенция в некоторые конфликты попросту невозможна. Зачастую, даже в условиях внутреннего конфликта, проще всего сформировать между противниками буферную зону, обеспечив свободное пространство для развития процесса политического урегулирования. Разнообразие моделей международного миротворчества не следует рассматривать в контексте превосходства одной модели над другой; напротив, оно должно обеспечить богатый выбор эффективных решений для различных ситуаций.

3) Следует помнить о тех структурах, которые формируются на основании многоаспектных мандатов. Мировое сообщество тенденциозно оперирует только одним конкретным определением международного вмешательства и основанного на нем государственного строительства. Такое видение связано с «западной» моделью международного миротворчества и часто критически ассоциируется с неокOLONИализмом, оккупацией и сменой режима, реализуемых под видом миротворчества.

4) Современное миротворчество ООН вновь оказалось лицом к лицу с проблемой развертывания своих сил в Дарфуре и возможным вмешательством в затянувшийся конфликт в Сомали (уже вторым по счету). Однако обстановка в этих регионах не благоприятствует применению упомянутых выше принципов эффективного миротворчества. Страдания огромного количества гражданских лиц вот уже не один год требуют немедленных активных действий, но неэффективное развертывание миротворческих сил не даст положительных результатов. Обсуждение этого вопроса привело к выявлению скрытого значения устоявшегося термина «обязанность защищать» (*responsibility to protect, R2P*). Как ни странно, но именно негативная общественная реакция на данный термин способствовала процессу достижения международного консенсуса в рамках менее амбициозной модели защиты гражданского населения во время миротворческих операций.

5) Наконец, мировое сообщество столкнулось с проблемой слишком быстрого расширения диапазона миротворческих операций ООН. Организация фактически не смогла своевременно развернуть полноценную миссию в Дарфуре. Из 30 тысяч требуемых миротворцев только 9 тысяч смогли прибыть в миссию в течение

первого года ее работы. Такой же дефицит человеческих ресурсов существует и в рамках гражданского компонента, особенно когда речь заходит о сфере государственного строительства. Кадровая поддержка штаб-квартиры Организации является недостаточной. Соотношение американского гражданского персонала, работающего в штаб-квартире ООН, к военному персоналу США, находящемуся в полевых миссиях ООН, составляет примерно 3 к 1. (В НАТО аналогичное соотношение составляет 1 к 4). Россия вообще крайне слабо представлена как в штаб-квартире ООН, так и в полевых миссиях Организации. Такие цифры могут означать только одно – недостаточный управленческий потенциал, кадровый голод. И пусть эта причина не является единственной, но именно она напрямую приводит к возникновению проблем, связанных с линией поведения миротворцев и совершаемыми ими нарушениями дисциплины и даже преступлениями.

Сложный характер мандатов миротворческих операций и крайне нестабильная обстановка в зонах их развертывания снижают способность Организации к учреждению новых и поддержанию уже созданных миротворческих миссий, что ставит под угрозу весь прогресс, достигнутый за прошедшие десятилетия в ходе беспрестанных попыток повышения эффективности международного миротворчества ООН.

Расширение мандатов миротворческих операций, являющееся наиболее благоприятным, политически приемлемым либо единственно доступным инструментом поддержания мира, должно привести к повышению результативности миротворческих операций, выходу на рамки традиционного миротворчества. За 66 лет своего существования миротворчество ООН неоднократно менялось и, без сомнения, продолжит меняться. Эволюция миротворческих операций строится на осознании уроков прошлого, на анализе того, что получилось, а что – нет (и почему это произошло). Мировое сообщество нуждается в правильном выборе инструмента поддержания международного мира и безопасности, в противном случае сама идея международного вмешательства будет полностью дискредитирована.

§ 4. Миротворческие операции сквозь призму национального права

*Justitia regnorum fundamentum*¹

Учитывая тот факт, что процессы глобализации существенно влияют на международный правопорядок², национальные правовые системы, в свою очередь, воздействуют на процедуру проведения многонациональных миротворческих операций. В частности, конституции большинства государств регламентируют порядок использования национальных вооруженных сил правительствами этих государств. Однако одни конституции устанавливают более жесткие правила, другие делают это менее жестко. В итоге, в законодательстве одних стран установлена четко определенная система взаимоотношений международного и национального правопорядка, в то время как национальные правовые нормы других стран решают вопрос об участии их вооруженных сил в миротворческих операциях не столь детально либо передают его на разрешение в порядке имплементации³.

В ряде государств, предоставляющих свои воинские контингенты для участия в миротворческих операциях, приняты специальные законы, которые устанавливают внутригосударственные процедуры принятия решений относительно дислокации вооруженных сил за рубежом, форм и способов участия в миротворческих операциях, а также о льготах и компенсациях военному и гражданскому персоналу, принимающему участие в таких операциях. Некоторые национальные правовые акты охватывают своим действием широкий круг миротворческих операций (например, российский Федеральный закон 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»⁴). Другие внутригосударственные правовые акты регулируют участие в «поддержании мира», не затрагивая вопросы «принуждения к миру» (шведский закон 1992 г. «О национальных войсках, проходящих

¹ (Лат.) «Правосудие – основа государства».

² Зверев П.Г. Международная безопасность в условиях глобализации // Материалы V Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки: теория и практика», 14 апреля 2014 г. – Махачкала, 2014. – С. 137-138.

³ Democratic Accountability and International Institutions: Using Military Forces, Eds. Ku C. and Jacobson H.J. – Cambridge University Press, 2002. – P. 44.

⁴ Зверев П.Г. Национально-правовые основы участия российских полицейских в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4 (34). – С. 60-65.

службу за границей», японский закон 1992 г. «О сотрудничестве в рамках миротворческих операций ООН и других операций»). В некоторых случаях «национальный вклад в миротворческие операции» подразумевает регламентацию государственного участия во всем их спектре (украинский закон 1999 г. «Об участии Украины в международных миротворческих операциях»). Уникальным является пример Германии, которая использует, вместо традиционных внутригосударственных правовых актов, решение Федерального Конституционного суда Германии по делу о международных военных операциях (с участием Германии) 1994 г.¹

Анализ и сравнение положений внутригосударственных нормативно-правовых актов может иметь практическое значение как для ООН, так и для региональных организаций, которые координируют и проводят операции и являются партнерами в рамках комбинированных («гибридных») операций (примером является Смешанная операция ООН – Африканского союза в Дарфуре, ЮНАМИД). Взаимная осведомленность сторон (государств) о национальных процедурах принятия решений об участии в миротворческих операциях повышает уровень доверия между партнерами по миротворчеству и их уверенности в целесообразности и эффективности совместных действий. Отдельного внимания в этом плане заслуживает наметившаяся в последнее десятилетие тенденция по усилению роли представительных органов власти в решении вопросов, связанных с развертыванием национальных вооруженных сил на территории иностранных государств.

Четкое знание процедур, применяемых в рамках различных политических систем, также будет способствовать повышению эффективности международных миротворческих усилий. В зависимости от государственной системы, решение может приниматься двухпартийным парламентом или исходить от одной, правящей, партии. К примеру, в Великобритании или Японии парламентское большинство формирует правительство, а в США президент, являющийся представителем одной из двух основных политических партий, обсуждает решение об использовании национальных сил в миротворческих операциях с Конгрессом, в котором большинство мест принадлежит другой партии².

Углубленное знание национальных нормативно-правовых актов, которые своим действием охватывают вопросы внешнего

¹ Peace Operations and Domestic Regulation. – In: Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century (Concluding Report 1997-2002). – Stockholm, 2002. – P. 67.

² Ibid. – P. 68.

(зарубежного) развертывания вооруженных сил, имеет и практическое значение. В совместных (многонациональных) операциях могут принимать участие подразделения военных контингентов, имеющие качественно разные воинские традиции, нашедшие отражение в соответствующих национально-правовых актах. В рамках такого подхода международно-правовые обязательства трактуются в свете национального законодательства и соответствующей ему доктрины. В вопросах внутренней организации национальных воинских подразделений внутригосударственные нормативные акты, вероятнее всего, обладают приоритетом над любым международно-правовым положением. Логично также считать, что внутренний правовой акт может серьезно повлиять на решение, принимаемое командиром подразделения миротворческих сил, и, тем самым, на возможный исход совместно проводимых мероприятий.

Анализируя современные многоаспектные миротворческие операции, силы которых наделены широко трактуемым «правом самообороны», следует иметь в виду, что многие государства, предоставляющие свои национальные контингенты для участия в этих операциях, не допускают должным образом своим вооруженным силам участвовать в операциях, предусмотренных главой VII Устава ООН. Некоторые национальные законы ограничивают использование вооруженных сил в качестве *posse comitatus*, то есть как временные правоохранительные структуры. В этой связи может возникнуть вопрос, касается ли данное ограничение только территориальных пределов государства или же оно может быть истолковано как запрет персоналу миротворческой операции на преследование и задержание местных жителей, подозреваемых в совершении военных преступлений, что предполагает, по сути, исполнение полицейских функций¹? Допускает ли внутреннее законодательство реализацию персоналом миротворческой операции (прежде всего, военным) правоохранительной функции под эгидой международной организации²? Этот вопрос приобретает особую актуальность, когда национальное законодательство устанавливает ограничения, в то время как международным мандатом миротворческой операции предусматриваются требования.

¹ Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2 (61). – С. 581-584.

² Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы». – Пермь, январь 2014. – С. 128-130.

В отсутствии соглашений о поставках и взаимном обслуживании (ACSA) между странами – поставщиками воинских контингентов может возникнуть неопределенность относительно того, каким образом будет осуществляться материально-техническая поддержка подразделений, участвующих в совместных операциях. Нормами национального права того или иного государства может быть наложен запрет на использование запасов воды, продуктов и топлива, не говоря уже об оружии и боеприпасах воинских контингентов других стран. На оперативно-тактическом уровне было бы разумно заранее предусмотреть способы урегулирования такого рода ситуаций с тем, чтобы командирам и юридическим советникам как можно реже приходилось импровизировать на месте проведения операции. В качестве примера можно привести миротворческую операцию в Восточном Тиморе (ВАООНВТ, 1999-2002), в ходе которой некоторые государства, предоставлявшие свои воинские контингенты, не смогли адекватно оценить требования автономного жизнеобеспечения своих войск. Необходимо отметить, что в тех случаях, когда национальные контингенты развертываются без надлежащей подготовки со стороны своих государств, бремя их обеспечения всем необходимым чаще всего возлагается на то государство, которое оказывается в состоянии это бремя нести.

Современные многоаспектные миротворческие операции могут предусматривать определенный уровень взаимодействия между государствами, предоставляющими воинские контингенты, и гражданским населением принимающего государства с требованием выполнения первыми функций гражданских правоохранительных органов. В идеале эти функции должны выполняться гражданской полицией, специально подготовленной для решения такого рода задач, но в условиях многих операций это не представляется возможным.

Так, нормы национального права могут предусматривать различные меры по контролю над массовыми беспорядками. В зоне развертывания миротворческой миссии вопросы ее дислокации с одновременным использованием химических средств по контролю над массовыми беспорядками являются проблемой довольно деликатного свойства. Хотя можно предположить, что такие химические средства, произведенные и используемые в государствах, предоставляющих воинские контингенты, не нарушают ограничений, налагаемых Конвенцией о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (1993), существует обязательство со стороны ООН информировать

государства об исполняемых ими функциях и оборудовании (средствах), которое может потребоваться¹. В свою очередь, государства должны ставить такие задачи, которые объективно могут быть выполнены и основываются на нормах внутригосударственного права.

В ситуациях, когда миротворческие силы выполняют свои задачи в координации и тесном сотрудничестве с местными правоохранительными органами, особенно ценным становится знание местных норм, регулирующих использование средств по контролю над массовыми беспорядками, равно как и использование силы в целом. Это ведет к более широкому толкованию норм национального права принимающего государства.

Миротворческие операции могут проводиться на территориях, где институты государственной власти почти полностью разрушены, а законности и правопорядка фактически нет. Однако даже в таких условиях могут оставаться отдельные элементы национальной правовой системы или правовой культуры среди местного населения. Миротворческая операция только выигрывает от знания данной правовой системы. Такое знание будет способствовать налаживанию контактов с местным населением и поможет в перестройке или восстановлении местных органов власти и управления, чем будет способствовать достижению успеха всей операции². Значительным шагом на пути повышения эффективности миротворческих операций может также стать создание единой базы данных Секретариата ООН, в которой будут содержаться соответствующие положения национальных правовых актов и обзоры имплементированных международно-правовых документов, а также авторитетные доктринальные комментарии.

¹ Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (entry into force 29 April 1997).

² Peace Operations and Domestic Regulation. – In: Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century (Concluding Report 1997-2002). – Stockholm, 2002. – P. 69.

§ 5. Ответственность государств и многонациональных сил в период миротворческих операций

*Dura lex, sed lex*¹

В условиях современных миротворческих операций ООН вопрос о распределении ответственности между командованием многонациональных сил Организации и государствами, предоставляющими свои контингенты для формирования этих сил, на первый взгляд, кажется довольно ясным. Однако внимательное его изучение дает понять, что эта ясность существует только в теории.

Для начала следует обратиться к термину «государство, предоставляющее контингент», имеющему отношение к суверенным образованиям, которые нанимают, обучают (тренируют) и должным образом оснащают, а также зачастую поддерживают силы, направляемые ими в многонациональную организацию, коей является ООН. Теоретически государства должны нести и ответственность перед любым органом международного правосудия за любые происшествия, связанные с деятельностью указанных сил. Любой вред, причиненный недостаточно квалифицированными действиями или неправомерным поведением персонала этих государств либо являющийся результатом неправильного оснащения персонала (будь оно недостаточным или наносящим избыточный ущерб, например, в результате применения какого-то вида вооружения), по-видимому, служит основанием ответственности государств. В то же время многонациональная организация несет коллективную ответственность только за те действия, которые происходят в процессе реализации плана операции (OPLAN) и связанных с ним правил ведения боя (*rules of engagement, ROE*).

Мысленно прослеживая цепочку уровней ответственности до самого верхнего командного уровня, можно четко представить себе, какая оживленная дискуссия разгорается между представителями различных государств в ООН в попытке отыскания общеприемлемого пути разрешения данной проблемы. Но поскольку идеальное решение далеко не всегда достижимо, у государств имеется два способа, при помощи которых они могут обезопасить себя от участия в деятельности, ими не одобряемой. Первым способом является заявление так называемых и довольно спорных «оговорок», которые обозначают факт существования разногласий еще на этапе формирования миротворческой операции. При этом

¹ (Лат.) «Закон суров, но это закон».

заинтересованная международная организация вполне может оказывать давление на государства с целью снижения вероятности заявления оговорки или даже полностью ее аннулировать.

Второй способ самозащиты государства, участвующего в многонациональной операции, заключается в ограничении объема передачи властных полномочий в отношении своих национальных сил, в результате чего международная организация сможет использовать такие силы только для решения тех задач, против которых государство прямо не возражает. На практике это выражается в передаче «оперативного» («тактического») контроля, вместо делегирования международной организации полноценного «оперативного командования». Такой подход зачастую используется в отношении военно-воздушных и военно-морских сил, учитывая, что в них миротворческие миссии нуждаются особо. Применение данного подхода основано на опасении возникновения негативных последствий, которые могут быть вызваны приказами оперативного командующего в полевых условиях (который, к слову сказать, несет персональную юридическую ответственность за отданные приказы, вместе со своими подчиненными). Стоит также отметить, что представители даже высших уровней цепочки инстанций (*chain of command*) могут быть привлечены к ответственности за нарушение норм международного гуманитарного права (МГП) на основании недостаточного контроля над действиями своих подчиненных.

Проблема ответственности за действия, совершаемые в рамках многонациональных операций, актуальна не только в области МГП, поскольку наиболее частыми примерами споров являются именно многочисленные гражданские судебные разбирательства. Исход многих из них может оказаться полезным в свете вопросов применимости МГП в период международных миротворческих операций: лица (стороны), которые выплачивают компенсацию по гражданским искам, фактически принимают на себя определенную ответственность по гуманитарному праву.

Распределение ответственности между нациями (государствами), многонациональными организациями и физическими лицами на практике все больше теряет ясность. Для прояснения этого тезиса можно привести ряд примеров. В распоряжении командующего Международными силами содействия в Афганистане (ИСАФ / ISAF) находятся финансовые средства под названием «Оперативный фонд помощи после операции в Афганистане», собранные из добровольных пожертвований государств – членов ООН, делавшихся сверх ежегодных взносов в общий бюджет Организации и

выделенных в отдельный фонд. Целью фонда является восстановление ущерба и выплата компенсации тем, кто пострадал в результате проведения операции. Таким образом, в какой-то степени Организация «покрывает» сопутствующий ущерб, причиненный национальным оружием. Отчасти это происходит потому, что в городских условиях, в которых ИСАФ проводят операции, зачастую очень трудно разделить ответственность между государствами-участниками и самой Организацией. Представляет интерес, продолжит ли многонациональная организация и дальше принимать на себя фактическую ответственность (посредством выплаты компенсации), если национальные вооруженные силы государств не прекратят пользоваться в ходе операции спорными видами оружия?

Похожее разграничение ответственности было признано в ситуации «контроля над беспорядками» в Косово в 2007 г., когда оснащенные резиновыми пулями полицейские подразделения, оперативно развернутые для борьбы с беспорядками, оказались виновными в гибели двоих демонстрантов. С учетом того, насколько хорошо были оснащены полицейские силы, ответственность за гибель людей была возложена на государство, предоставившее эти силы, а также на командира, отдавшего приказ о развертывании.

Еще более интересным является случай крушения близ Приштины (Косово) арендованного ООН самолета. Поначалу вина за инцидент была возложена на воздушного регулировщика и, соответственно, на государство его национальной принадлежности. Однако проведенное дознание показало, что авария была вызвана целым комплексом факторов, начиная от усталости операторов и заканчивая неудачным местоположением радаров слежения и радиоантенн. В конечном итоге, компенсацию родственникам погибших выплачивали солидарно ООН, НАТО и государство национальной принадлежности регулировщика, в соответствии с соглашением между ними. Таким образом, все стороны инцидента фактически взяли на себя вину за крушение самолета.

Конечно, встречаются и более ясные ситуации, происходящие обычно на суше, когда воинские подразделения многонациональных сил несут ответственность за гибель мирных жителей вследствие того, что их члены выходят в своей деятельности за пределы должностных инструкций (боевых уставов и положений). Стоит отметить, что рост уровня насилия в некоторых зонах проведения операций вынуждает государства сделать переоценку, насколько это возможно, использовавшегося в 1990-е гг. косвенного подхода силового воздействия, который оказался довольно продуктивным и менее

опасным, нежели современные широко распространенные сухопутные операции.

Еще одно замечание касается индивидуальной подготовки миротворцев НАТО. До сравнительно недавнего времени государства – члены Альянса несли ответственность за подготовку предоставляемых ими контингентов. Альянс отвечал только за интеграцию вооруженных сил, обеспечивая координацию усилий национальных подразделений как единой сплоченной военной силы. Постепенно ситуация изменилась. Несколько лет назад было учреждено Верховное командование НАТО. Также в оперативнотактических целях проводимых НАТО операций была введена в действие программа подготовки интеграции персонала, а также учрежден Центр подготовки в Польше. Очевидно, что любое происшествие, связанное с ошибками, допущенными в процессе подготовки в данном Центре, повлечет наступление ответственности для всего Альянса как международной организации.

Таким образом, можно отметить растущую тенденцию расширения ответственности международных многонациональных организаций. Возникает вопрос: могут ли данные организации полностью снять бремя ответственности с государств, которые принимают участие в миротворческих операциях. Скорее всего, ответ на этот вопрос будет звучать отрицательно, поскольку практическое выражение все чаще находит все-таки разделение бремени ответственности. В большинстве случаев ответственность делится между двумя и более субъектами.

§ 6. Место и роль региональных организаций и соглашений в поддержании мира

«Следует иметь в виду, что, несмотря на договоренности, достигнутые в рамках какой-либо конкретной миссии, взаимодействие ООН и региональных организаций неизбежно приводит к ряду серьезных проблем, решить которые можно только усилиями всего международного сообщества»¹

Неудачи Организации Объединенных Наций в последнем десятилетии XX века вынудили ее по-новому взглянуть на свою роль в международных миротворческих процессах², а также обратить свой взор на региональные организации и соглашения, которые предлагают качественно новые возможности мирного урегулирования³.

Глава VIII Устава ООН («Региональные соглашения») включает в себя три статьи: 52, 53 и 54. По своему духу эта глава позволяет региональные соглашения или органы, поощряя их заниматься такими вопросами, относящимися к поддержанию международного мира и безопасности, которые вписываются в региональную деятельность, при условии, что такая деятельность соответствует целям и принципам ООН.

Ст. 53 Устава определяет, что Совет Безопасности ООН может, где это уместно, использовать данные региональные соглашения или органы для осуществления принудительных действий под его руководством. При этом оговаривается, что никакие принудительные действия не должны предприниматься региональными соглашениями или органами без санкции Совета Безопасности.

Ст. 54 Устава требует полноценного информирования Совета Безопасности о действиях, предпринимаемых или планируемых региональными соглашениями или органами, в целях поддержания международного мира и безопасности.

Переоценка роли главных действующих лиц в миротворческих операциях в свете задачи по укреплению универсального потенциала

¹ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations A/55/1024, para.105.

² Зверев П.Г. К вопросу о необходимости реформы Организации Объединенных Наций и роль России в этом процессе // Московское научное обозрение. – 2013. – № 5 (33). – С. 41-44; Зверев П.Г. О роли Организации Объединенных Наций в современных международных отношениях // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 6 (53). – С. 273-275.

³ Зверев П.Г. Механизм регионального миротворчества ОДКБ // Современные проблемы гуманитарных и естественных наук: материалы XIV международной научно-практической конференции 26-27 марта 2013 г. В 2 т.: т. II. – С. 54-57.

эффективного международного реагирования на насильственные конфликты часто наталкивает на мысль о существовании двусторонней проблемы. С одной стороны, высказывается мнение о том, что развитые страны в последние десятилетия традиционно концентрируют свои ресурсы и усилия на избранных региональных и двусторонних соглашениях и организациях, что наносит серьезный ущерб потенциалу ООН в отношении проведения комплексных миротворческих операций. В конечном итоге, это негативным образом сказывается на авторитете данной организации. С другой стороны, развивающиеся страны высказывают небезосновательное опасение о том, что ООН уже давно контролируется ведущими развитыми державами, которые преследуют исключительно собственные интересы. Данное опасение вылилось в продолжительные дебаты о пользе и вреде гуманитарной интервенции и формирование в среде развивающихся стран общей тенденции к сопротивлению усилению ООН, хотя, казалось бы, на деле этим странам нужно как раз обратное.

Продолжающееся совершенствование миротворческих операций требует значительного внимания и поддержки всех государств – членов ООН: как развитого Севера, так и развивающегося Юга.

Различные регионы и субрегионы развиваются неодинаковыми темпами. Сравнение схожих обстоятельств, миротворческих механизмов и подходов указывает, что определенная методика, увенчавшаяся успехом или потерпевшая неудачу в одном регионе, не обязательно будет руководством к действию в другом. Различия между регионами зачастую не позволяют выработать какую-то единую модель. Примером может служить затянувшийся с 2001 г. вооруженный конфликт в Афганистане, для урегулирования которого крайне трудно подобрать какую-либо региональную организацию, которая могла бы играть в этом процессе доминирующую роль.

Определению действительной роли региональных организаций и соглашений была посвящена продолжительная дискуссия на семинаре в Нью-Дели (Индия) в сентябре 2000 г. Такие регионы, как Европа и Африка, добились более значимых результатов, чем прочие, в плане развития политических и ориентированных на безопасность механизмов, демонстрируя свою заинтересованность в решении проблем на региональном, а не на универсальном, уровне (ЕС и АС). Однако возможности регионов в разрешении своих проблем существенно различаются, и в большинстве своем региональные и

субрегиональные организации все еще находятся в начальной стадии развития своих политических органов, функций и компетенции.

Региональная деятельность имеет много преимуществ. Готовность государства – члена региональной организации принимать участие в миротворческой операции, как правило, основывается на его национальных интересах. По этой же причине региональной или субрегиональной стабильности придается гораздо более существенное значение, нежели участию в восстановлении мира и стабильности в той части планеты, которая находится на удалении от того или иного региона. К тому же национальному правительству гораздо легче обосновать перед общественностью и народными избранниками расходы на операции, проводимые в непосредственной близости к территориальным границам его государства, чего не скажешь о миротворческих операциях на другом континенте или вообще на противоположной стороне земного шара.

Еще один аргумент в пользу миротворческих операций под эгидой региональных организаций и соглашений – знание региональной культуры и отношений внутри региона. Члены региональных организаций и соглашений с большей вероятностью, чем внешние акторы (нерезиденты региона), знакомы с проблемами, которые существуют в регионе, а также с региональной культурой, социальными особенностями и историческими связями. Персонал региональных миротворческих операций обычно отличается схожими стандартами подготовки и оснащения, а также имеет аналогичный настрой и мотивацию.

По мнению ряда специалистов, принятие политических решений на региональном уровне происходит быстрее и менее подвержено задержкам и проволочкам, чем централизованное решение проблем в Нью-Йорке, в условиях загруженности Совета Безопасности и Секретариата ООН множеством кризисов и задач, требующих внимания¹.

Оказавшись в недавнем прошлом в политическом тупике, ООН заплатила за это высокую цену, выразившуюся в многочисленных человеческих жертвах и упущенных возможностях. В таких случаях региональные организации действительно могут стать лучшей альтернативой, сдерживая конфликт в допустимых пределах. Тем более что ООН и в этой ситуации сохраняет возможность вмешательства с целью содействия процессу мирного урегулирования

¹ Guéhenno Jean-Marie, USG for PKO of the UN, Reforming UN Peace Operations: New Challenges for Peacekeeping Training, IAPTC 7th Annual Meeting, United Nations University in Tokyo, 22 October 2001.

на основе своих широчайших возможностей и международной поддержки.

В то же время участие региональных организаций и соглашений в миротворческих операциях имеет ряд недостатков. В некоторых случаях страны одного региона слишком заинтересованы в разрешении региональных проблем, при этом каждая из них имеет собственное видение той или иной проблемы и свой план действий. Противоречивость интересов и отсутствие взаимного доверия могут нарушить хрупкие границы мирного процесса. Иногда политическая целесообразность и выгода могут подвигнуть регионального лидера или организацию предпринять действия принудительного характера без явного на то разрешения Совета Безопасности ООН. Другой проблемой может стать отсутствие политической воли со стороны важных членов региональной организации или соглашения, что поставит под угрозу осуществление миротворческой операции в регионе. Программа работы региональной организации вполне может расходиться с глобальными задачами, которые ставит перед собой ООН. Региональные организации и соглашения могут также испытывать чрезмерное влияние крупных региональных игроков (подобно тому влиянию, которое оказывают на универсальном уровне сверхдержавы) на процесс принятия решений. Распространено также мнение о том, что чрезмерное влияние внешних по отношению к региону сил может осуществляться в интересах акторов, программы действий которых не всегда соответствуют интересам международного сообщества или даже самого региона.

В практической же плоскости отсутствие единого военного потенциала и ресурсов в регионе могут привести к провалу, неразберихе или задержке либо к действиям, предпринимаемым без надлежащей подготовки. Кроме собственно военных ресурсов, комплексные миротворческие операции на региональном уровне почти всегда нуждаются в более широкой поддержке извне. Поскольку предоставление такой поддержки может занять значительное время, в рамках региональных организаций и соглашений должна действовать система раннего распознавания, с помощью которой можно своевременно установить, что региональная организация или соглашение не может обойтись без внешней помощи.

§ 7. Доктринальное измерение миротворческих операций и состояние полицейской доктрины на современном этапе

«Военная доктрина имеет различное содержание и находит разное выражение на соответствующих уровнях применения. На наднациональном уровне она проявляется в виде принципов международного права, получивших концентрированное выражение в Уставе ООН. На национальном уровне доктрина часто содержится в официальных документах, объясняющих основные направления государственной политики. Несколько иную направленность имеет оперативная доктрина. Она основана на принципах, которые регулируют проведение крупных операций и военных кампаний. На тактическом уровне доктрина в основном посвящена вопросам обучения и гарантирует командирам наличие общей основы, на которой базируются планы осуществления миротворческих операций».

М. Мэлан, семинар в Карлайле, май 2000 г.

Одной из главных проблем современных миротворческих операций, которые по определению являются многоаспектными и многонациональными, стало достижение согласия между нациями по поводу подходящей доктрины, которая могла бы быть руководящим началом для подготовки, развертывания и осуществления таких операций. Подобно обучающим программам (учебным курсам), доктрина миротворческих операций традиционно входит в сферу национальной, а не международной, ответственности.

Отправной точкой в целенаправленном процессе нахождения консенсуса по указанному вопросу стало осознание того, что сам термин «доктрина» наполнен разным смыслом в различных странах и языковых культурах – отчасти из-за наследия «холодной войны» и сепаратного развития доктрины в двух противостоящих друг другу блоках. Принятый в начале 2000-х годов Проект по вызовам ООН (*UN Challenges Project*) предусмотрел комплексный подход. В его рамках всеохватность сочетается с признанием того, что согласие в отношении комплексной доктрины не может быть достигнуто моментально, хотя по некоторым вопросам и принципам консенсуса можно достичь довольно быстро. И уже после этого согласие по отдельным «доктринальным вопросам» может быть органично и

поступательно «встроено» в национальные и многонациональные доктрины¹.

Доктринальное измерение миротворческих операций оказалось в фокусе внимания на семинаре в Карлайле (США), организованном в мае 2000 г. Миротворческим институтом армии США. В ходе семинара были представлены доктринальные концепции Индии, Иордании, России, США, Швеции, ЮАР и НАТО, на основе которых Миротворческий институт армии США провел сравнительное исследование.

В условиях многонациональных операций чрезвычайно важно, чтобы миротворцы имели хотя бы самое общее теоретическое представление о том, что им необходимо для успеха и каково значение доктрины миротворческих операций. В мире существует множество различных формальных определений военной доктрины. Например, в британской армии военная доктрина определена как «...формальное выражение военных знаний и идей, которые воспринимаются армией как актуальные в данный момент времени, которыми охватывается характер текущих и будущих конфликтов и на основе которых армия готовится к таким конфликтам, а также такие методы участия в конфликтах, посредством которых возможно достижение успеха»². По данным Министерства обороны ЮАР, «оперативная доктрина состоит из главных принципов и понятий, с помощью которых вооруженные силы руководят своими действиями в ходе военных операций для обеспечения национальных интересов. Доктрина проистекает из оборонной политики и структуры и должна быть с ней согласована»³.

Впрочем, при внешнем различии военных определений доктрины в их содержании наблюдается некая общность. Стратегические доктринальные перспективы, представленные различными участниками международных семинаров, посвященных вызовам миротворчества, показали, что определение национальных «исходных критериев» для развертывания вооруженных сил в миротворческих операциях неизбежно указывало на одни и те же аспекты. Так, общее внимание было нацелено на президентскую директиву PDD-25, утвержденную в мае 1994 г. («Об основных направлениях политики США в области реформирования многосторонних миротворческих операций»), которая гласит, что

¹ Зверев П.Г. Основополагающая доктрина миротворческих операций ООН // Апробация. – 2014. – № 4 (19). – С. 70.

² British Army, Design for Military Operations, British Military Doctrine, 1996.

³ Republic of South Africa, South African Defense Review, approved by Parliament in 1998. – P. 8.

Соединенные Штаты не будут вмешиваться в будущие кризисы, если в них не затрагиваются американские национальные интересы, а миротворческие миссии при этом будут иметь четко определенные цели и конкретные стратегии выхода из кризисов. Аналогичным образом на семинаре в Карлайле была изложена российская позиция, заключающаяся в том, что Россия рассмотрит возможность участия в какой-либо конкретной миротворческой операции с точки зрения собственных политических, стратегических и экономических интересов. Само же участие России в международных миротворческих операциях будет, по мнению выступавшего на семинаре генерала А. Маршанкина, считаться элементом национальной политики безопасности и международной (внешней) политики.

Другая распространенная проблема, с которой сталкивается большинство стран, вносящих свой вклад в миротворческие операции, связана с отводимой миротворцам квазиполитической ролью и ее влиянием на профессионализм и боеготовность национальных вооруженных сил.

Таким образом, достижение консенсуса относительно характера доктрины на многонациональном уровне представляется затруднительным. Например, в НАТО доктрина определена как «...руководящие принципы, на основе которых вооруженные силы осуществляют свои действия для достижения поставленных целей. Она авторитарна, но требует осмысленного применения»¹.

На глобальном уровне доктрина находит выражение в разных международно-правовых постулатах, над которыми возвышается Устав ООН. Впрочем, учитывая политический характер доктрин, Секретариат ООН все еще не получил должных полномочий от государств-членов для разработки всеобъемлющей военной доктрины для миротворческих операций. Несмотря на объективные трудности, в целях повышения эффективности миротворческих операций ООН государствам-членам следует поощрять дальнейшее развитие детализированных доктринальных руководств Организации по проведению миротворческих операций, которые могли бы быть использованы странами, предоставляющими свои войска на добровольной основе. Уже в начале 2000-х годов Подразделение ООН по оптимальным методикам (*Best Practices Unit*) Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ / ДРКО) приступило к разработке стратегического руководства основополагающих

¹ NATO, AAP 6, NATO Glossary of Terms and Definitions, 2002, D-2. – P. 2.

принципов и процедур для проведения многоаспектных миротворческих операций.

Оперативный уровень доктрины имеет несколько иную направленность, поскольку связан с принципами управления осуществлением основных операций и военных кампаний. Каждая ситуация многосторонней операции на оперативном уровне уникальна и имеет свои сложности. Например, в конфликте может принимать участие сразу более двух сторон, поэтому с практической точки зрения физическое развертывание войск между ними может оказаться нецелесообразным. Не следует, однако, забывать, что конечной целью всех миротворческих операций является не участие в конфликте, а такая беспристрастная деятельность, которая нацелена на его скорейшее завершение. И если согласие на данном уровне не может быть достигнуто, следующим логическим шагом станет выработка оперативной доктрины, основанной на опыте проведения такого рода операций.

На тактическом уровне доктрина уделяет большее внимание вопросам обучения, обеспечивая командному составу общий концептуальный базис, на основе которого разрабатываются планы по выполнению поставленных задач. Стандартизация в подготовке миротворческих операций имеет первостепенное значение, при этом все более популярной становится совместная гражданская и военная подготовка в поддержку единства миротворческих усилий.

На семинаре в Буэнос-Айресе (Аргентина) в августе 2001 г. подчеркивалось, что обучение и профессиональная подготовка в области миротворчества являются обязанностью государств. Успех любой операции напрямую зависит от правильной подготовки миротворцев – военнослужащих, полицейских и гражданских лиц, поэтому ей должно уделяться необходимое внимание. В 2002 г. служба подготовки и оценки (TES) военного подразделения ДОПМ занялась разработкой стандартизированных универсальных учебных модулей (СУУМ / SGTМ), которые спустя несколько лет стали доступны государствам-членам и их национальным миротворческим центрам для оценки и использования в соответствующих случаях. С помощью данных модулей удалось устранить некоторые пробелы в области общей доктрины миротворческих операций.

В начале 2008 г. ДОПМ издал объемный документ под названием «Миротворческие операции ООН: принципы и рекомендации». Документ ознаменовал собой попытку охватить опыт шестидесятилетней деятельности Организации в более чем шестидесяти миротворческих операциях. Впервые в своей истории

Организация Объединенных Наций создала доктрину, основанную на большом количестве директив, руководящих положений, стандартных операционных процедур, инструкций и учебных материалов, выпущенных ДОПМ и новым Департаментом полевой поддержки (ДПП / DFS) за годы работы. Эта доктрина, подобно замковому камню (отсюда ее англоязычное название – *Capstone Doctrine*) арки или иного архитектурного сооружения, собирает воедино все эти документы и упорядочивает их по вертикали весом своего авторитета.

В мае 2008 г. Подразделение по оптимальным методикам миротворчества ДОПМ ООН (*Best Practices Unit*) совместно с Программой обучения для мира Норвежского института международных отношений (NUPI), финансируемой Королевским министерством иностранных дел Норвегии, организовали семинар в Осло, нацеленный на обеспечение небольшой, но географически представительной группе исследователей возможности обсуждения новой доктрины с ее разработчиками. В ходе семинара обсуждались перспективы участия научного сообщества и авторов доктрины в диалоге по ее ключевым вопросам и продолжения исследования будущего миротворческих операций ООН.

В сфере миротворчества существует много концепций, имеющих более или менее схожее звучание, но значительно различающихся с точки зрения их доктринальных подходов. Термин «поддержание мира» традиционно относился к операциям, в которых легковооруженные солдаты дислоцировались как нейтральная третья сторона, группа по наблюдению за прекращением огня, служившая буфером между двумя четко определенными враждующими сторонами. В конце 1990-х гг. доклад Брахими ввел в употребление термин «операции в пользу мира», обозначающий новые многоаспектные операции ООН эпохи пост «холодной войны», выполнявшие задачу реализации всеобъемлющих мирных соглашений¹. Африканский союз, многие европейские страны и НАТО утвердили концепцию «операций по поддержанию мира» (*peace support operations*). После трагических событий в США 11 сентября 2001 г. получил широкое распространение термин «операции по стабилизации и реконструкции», в то же время Европейский союз развил собственную концепцию «операций по управлению кризисом». Наконец, в 2008 г. Организация

¹ Зверев П.Г. О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 1 (35). – С. 71-76.

Объединенных Наций провозгласила доктрину «миротворческих операций» в качестве особой концепции для всех миссий, основанных на согласии сторон.

Концептуальный спор относительно применяемой в ООН терминологии возник под влиянием противостояния развитого Севера и развивающегося Юга, в рамках которого Юг высказал опасение о том, что Север умышленно искажает суть миротворческих операций ООН, используя их в качестве «Троянского коня», под личиной которого он осуществляет передел сфер влияния в мире в своих интересах¹. При этом Юг отстаивает более консервативную позицию, отводя миротворческим операциям традиционную роль, которую они играли на протяжении сорока лет с момента учреждения первой миротворческой миссии (ОНВУП)². В свою очередь, Север отдает предпочтение модернизированному подходу, предусматривающему функции национального и государственного строительства и более широкие полномочия операций по обеспечению безопасности и стабильности. В итоге политический процесс в ООН привел к разработке доктрины, ставшей своеобразным компромиссом между поддержанием мира с точки зрения формы и мирными операциями в функциональном плане.

Доктрина 2008 г. вновь подтвердила и придала современное понимание тому, каким образом на практике могут быть реализованы три основных принципа миротворчества ООН: согласие, беспристрастность и неиспользование силы (кроме случаев самообороны и защиты мандата)³. «Согласие» сторон мирного соглашения или соглашения о прекращении огня является динамическое и многоуровневое понятие. Оно чрезвычайно важно для успеха миссии и требует постоянного контроля, но необходимо иметь в виду, что на тактическом уровне согласие чаще всего отсутствует.

«Беспристрастность» означает, что мандат миротворческой операции должен применяться без какого-либо предпочтения или предубеждения в отношении любой из сторон мирного соглашения. При этом «беспристрастность» не следует путать с «нейтральностью».

¹ Зверев П.Г. Роль региональных организаций и соглашений в поддержании мира // Молодой ученый. – 2014. – № 5 (64). – С. 351-352.

² Зверев П.Г. Конфликт на Ближнем Востоке и первая миротворческая операция ООН (ОНВУП): история и современность // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 11 (37). – С. 11-16.

³ Зверев П.Г. Особенности современных миротворческих операций ООН // Молодой ученый. – 2013. – № 11 (58). – С. 228-230.

«Неиспользование силы» трактуется уже на стратегическом уровне, подразумевая неиспользование принуждения к миру. Согласно доктрине, ООН более всего подходит для осуществления основанных на согласии миротворческих операций, но вводимое доктриной понятие «активного миротворчества» (*robust peacekeeping*) признает использование силы на тактическом уровне в целях защиты миссии и ее мандата от возможных посягательств, а также для защиты гражданского населения (когда это предусмотрено самим мандатом).

Основополагающая доктрина освещает три фактора успеха: легитимность, доверие и участие местного населения (местное участие). Легитимность миротворческих операций ООН базируется на их уникальном положении с точки зрения внутригосударственного права, Устава ООН и санкции (резолюции) Совета Безопасности ООН. Легитимность справедливо рассматривается как один из ключевых факторов и одновременно как преимущество миротворческих операций ООН. Указанные операции теряют свою легитимность, когда начинают служить национальным или региональным интересам и не отвечают целям безопасности представителей местного населения, участвующих в миростроительстве. Процесс мирного урегулирования не приведет к желаемому результату, если он не поддерживается сторонами конфликта, а также, если принимающее государство не несет ответственность за действия собственного правительства. Доктрина признает, что достижение значимого местного участия является довольно трудной задачей. На практике многие миссии ООН, равно как и другие международные акторы, часто достигают его, например, посредством найма местных специалистов, которым в идеале следовало бы находиться в правительстве или структурах гражданского общества, где они могли бы принести ощутимую пользу своему народу.

Довольно сложно, но не менее важно поддерживать третий фактор успеха – доверие – на всем протяжении миротворческой операции. Истории международного миротворчества известны случаи, когда миссии теряли доверие, не в силах удовлетворить ожидания местных сообществ, а также из-за негативных побочных эффектов, таких как сексуальное насилие и эксплуатация – так называемых «нежелательных последствий миротворчества».

Доктрина нацелена на формирование общего понимания миротворчества ООН. Она делает попытку объяснить те сложные условия, в которых функционируют современные миротворческие операции. Но в то время как доктрина провозглашает в качестве доминирующей формы основанные на согласии миротворческие

операции, мандаты Совета Безопасности ООН последнего десятилетия (в Дарфуре, Чаде, Центральноафриканской Республике) в большей степени придают операциям ООН характер миссий по стабилизации. Данная тенденция ставит вопрос, применима ли основополагающая доктрина только к основанным на согласии миротворческим операциям либо она может рассматриваться как руководство для всех типов современных операций ООН в пользу мира? Теоретически существует опасность того, что миссии по стабилизации, наподобие ЮНАМИД в Дарфуре, станут злоупотреблять положениями доктрины миротворческих операций, даже в тех условиях, когда поддержание мира невозможно ввиду отсутствия такового. Впрочем, ввиду ограничений, присущих операциям ООН по поддержанию мира, доктрина фокусирует внимание на таких способах воздействия, которые приводят к более эффективному миротворчеству Организации и служат направляющим вектором для лиц, принимающих решения, планировщиков и специалистов-практиков с тем, чтобы операции проводились на более безопасных основаниях, даже когда они изначально развернуты в неблагоприятных условиях.

Основополагающая доктрина базируется на важном принципе, согласно которому миротворческие операции предназначены для поддержания процесса мирного урегулирования, но не для установления мира как такового. Таким образом, согласно доктрине, миротворческие операции ООН являются неотъемлемой частью более широкого мирного процесса. В данном контексте доктрина утверждает, что главной функцией миротворчества ООН является создание безопасной и стабильной окружающей среды, включая укрепление потенциала государства в сфере безопасности, верховенство закона и уважение прав человека.

В свете важного требования о сотрудничестве Организации Объединенных Наций с другими международными организациями и соглашениями в деле международного миротворчества представляется целесообразным рассмотреть также регионального измерения современной миротворческой доктрины.

7.1. Доктринальные разработки НАТО в области миротворчества

Принимая во внимание наличие мощных ресурсов и относительную сплоченность НАТО, можно судить о том, что эта региональная организация продвинулась дальше, чем любая другая в плане разработки комплексной доктрины для операций в пользу мира (*peace operations*). Такие операции являются разновидностью

общей категории операций по реагированию на кризисы за пределами обязательств по коллективной обороне в соответствии со ст. 5 Североатлантического договора. Данная категория включает в себя широкий спектр такого рода действий, как ликвидация стихийных бедствий, эвакуация лиц, не участвующих в вооруженных конфликтах, операции по поиску и спасению, а также военные операции.

Альянсу удалось сформулировать доктрину, которая «должна использоваться как руководство для планирования всех операций НАТО по поддержанию мира... и, где это возможно, учитывать национальные доктрины и политику ООН»¹. Миротворческие операции НАТО определяются как «многофункциональные операции, осуществляемые на беспристрастной основе в поддержку мандата ООН/ОБСЕ, ... они включают в себя поддержание мира и принуждение к миру, а также превентивные, миростроительные и гуманитарные операции»².

В рамках Североатлантического альянса Великобритании отводится роль хранителя, ответственного за разработку доктрины на оперативном уровне. Постоянно пересматривая свою доктрину операций по поддержанию мира (ОПМ) и используя в полевых условиях гражданские и военные структуры как инструмент перестройки местных сообществ, Великобритания сумела решить вопрос о соответствии военным требованиям в сложных чрезвычайных ситуациях. Разработчиком доктрины на тактическом уровне стали Нидерланды, которые трансформировали свои знания и опыт проведения операции СООНО (UNPROFOR) в доктрину НАТО с позиций тактики, методики и процедур.

До начала 2000-х гг. доктрина ОПМ США была сформулирована в армейском документе FM 100-23 (1994 г.), который признавал эффективность включения в концепцию ОПМ соответствующих принципов войны и иных, чем война, операций. В 2001 г. доктрина была пересмотрена в новом издании FM 3-07, в котором все операции, на основе армейского опыта 1990-х гг., делились на четыре категории: наступательные, оборонительные, по стабилизации и по поддержке. Так, операции по стабилизации включают в себя ряд операций, проводимых за пределами территории США с целью поддержания стабильности в региональном и глобальном масштабах. Операции в пользу мира относятся к данной категории, их понятийный аппарат схож с поддержанием мира и принуждением к миру, осуществляемым

¹ NATO. Bi-MNC Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations, 16 October 1998.

² NATO, AJP-3.4.1 Peace Support Operations, Ratification Draft, 20 July 2001.

НАТО. Документ МС 400/2 описывает операции по реагированию на кризисы как спектр действий в поддержку мира, который может варьироваться от наиболее тщательно подготовленных операций по принуждению к миру до превентивной военной деятельности. Он «охватывает такую политическую, военную и гражданскую деятельность, которая соответствует международному праву, регулирующему предупреждение и разрешение конфликтов, и антикризисному управлению в соответствии с поставленными перед Альянсом задачами». Несмотря на постоянный пересмотр национальных доктрин и доктрины самого Альянса, 28 государствам – членам НАТО все уже удалось достичь компромисса в отношении логики многонациональной интервенции, которая в конечном итоге нашла доктринальное закрепление.

Можно отметить, что существующая доктрина проистекает из принципов и практики многофункциональных операций в пользу мира, с ее акцентом на многочисленность участников и конечной целью учреждения «устойчивого мира».

Доктрина НАТО идет намного дальше «миротворческой доктрины ООН», признавая полезность необходимой силы для достижения целей миротворчества. Согласно ее положениям, «НАТО обладает уникальной возможностью для развертывания, направления и руководства операциями, нацеленными на осуществление принудительных действий против тех, кто несет ответственность за угрозы миру или безопасности либо предпринимает акты агрессии. В таком виде представлена наиболее вероятная задача сил НАТО в поддержку ООН»¹. Доктрина развивает мысль о взаимосвязи политических и военных задач принуждения к миру, а также о том, что цель принудительных операций «... заключается не в нанесении поражения или уничтожении противника, но в том, чтобы заставить или принудить любую или все стороны конфликта соблюдать определенный курс действий»².

Являясь более продуманной, чем руководящие принципы, издаваемые Секретариатом ООН, доктрина НАТО с точки зрения достижения оперативного успеха все же зависит от согласия сторон конфликта. Нарушение условия о согласии неизбежно превратит любую операцию по поддержанию мира в принудительную операцию. Нарушение условия о беспристрастности неизбежно приведет к трансформации принудительной операции в открытое военное противостояние.

¹ NATO. Bi-MNC Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations, 16 October 1998. – P. 9.

² NATO, AJP-3.4.1 Peace Support Operations, Ratification Draft, 20 July 2001.

Нынешняя миротворческая доктрина не лишена внутреннего противоречия, состоящего в том, что согласие рассматривается не просто как независимая и определяющая переменная концепции операций, но представлена также в виде «скользящей линии» от поддержания мира к полномасштабной войне. Это фактически подтверждает хрупкость согласия, иллюстрирует, что чем больше используется принуждение, тем менее возможно согласие.

Доктрина НАТО устанавливает два типа гуманитарных операций. Операции в поддержку мира (PSO) включают в себя деятельность по оказанию гуманитарной помощи, по облегчению последствий катастроф и по охране прав человека. Гуманитарные операции, не связанные с поддержанием мира (non-PSO), состоят из операций по ликвидации последствий катастроф, операций по эвакуации гражданского населения (в западной терминологии часто используется название «операции по эвакуации некомбатантов», с которым мы не можем согласиться, поскольку некомбатантами, по смыслу Дополнительного протокола I 1977 г., являются медицинский персонал и духовенство, относящиеся к разряду законных участников вооруженных конфликтов и являющиеся вспомогательными силами по отношению к комбатантам¹) и операций по оказанию помощи гражданским властям.

Защита прав человека является общей для всех операций в поддержку мира задачей. Доктрина, в частности, указывает, что «... только СПМ [силы по поддержанию мира (PSF)], подготовленные к ведению боевых действий, могут функционировать в таких условиях...» и «... ОПМ все чаще проводятся в ситуациях массовых нарушений прав человека, включая геноцид и этнические чистки, на фоне разрушающихся или разрушенных государств»². Доктрина подчеркивает, что «... при реализации принуждения к миру, политические и военные задачи должны быть очень близки». В действительности, эти доктринальные положения избавляют от мучительных размышлений по поводу доктрины «гуманитарной интервенции», которая является неотъемлемой частью современной концепции ОПМ НАТО. По мнению некоторых исследователей, описанный выше уровень доктринальных разработок и лежащие в их основе ресурсы, определившие значение региональных организаций в деле обеспечения международного мира и безопасности, испытали серьезное воздействие опыта миротворческих операций на Балканах.

¹ Зверев П.Г. Проблема определения «некомбатант» в международном гуманитарном праве, применяемом в период вооруженных конфликтов // Юридические науки. – 2004. – № 1. – С. 78-79.

² NATO, AJP-3.4.1 Peace Support Operations, Ratification Draft, 20 July 2001.

7.2. Региональные особенности миротворческой доктрины: опыт бывшего Советского Союза

В последнее десятилетие XX века конфликты в постсоветских государствах дестабилизировали большую часть периферии бывшего Советского Союза, породив целый ряд «непризнанных республик». Несмотря на то, что большинство из них были «заморожены», все они, тем не менее, представляли серьезную угрозу региональной безопасности. Чеченский конфликт наглядно показал, как часть Российской Федерации стала зоной нестабильности.

Задача поддержания мира в регионе имеет решающее значение для Москвы, учитывая негативное воздействие периферийных конфликтов на целостность Российской Федерации. Международное сообщество в целом также сталкивается с перспективной потенциальной эскалации конфликтов в пределах границ государств – членов СНГ. Возможности международных ответных мер ограничены, поэтому основная роль в стабилизации ситуации в регионе лежит на России. В некоторых «горячих точках» региона Россия была в 1990-е гг. и остается сегодня единственной силой, которая способна развести противоборствующие стороны и усадить их за стол переговоров. В кругах ООН отмечалось, что российское миротворчество, или «восстановление мира», на территории бывшего Советского Союза имеет свои особенности и в целом не соответствует аспектам «стандартной» практики ООН.

В частности, интересной представляется ситуация, при которой сами конфликтующие стороны принимают участие в формировании миротворческих сил. Примером служат конфликты на территориях Приднестровской Молдавской Республики и Южной Осетии, где, помимо российских воинских контингентов, в операциях принимали участие еще и сами стороны этих конфликтов. У такого подхода есть как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, сотрудничество с соперниками обеспечивает глубокое знание ситуации и зоны проведения операций, помогает осуществлять строгий контроль над соблюдением соглашений о прекращении огня. Наряду с Россией, сами стороны конфликта очень заинтересованы в восстановлении стабильности в регионе. С другой стороны, это может спровоцировать излишнюю взаимную подозрительность противоборствующих военных сил и обвинения в том, что российский миротворческий контингент отдает предпочтение той или иной стороне конфликта.

В целом можно отметить, что в большинстве случаев такая политика по стабилизации ситуаций в Приднестровье, Южной

Осетии и Абхазии была успешной, хотя полноценные механизмы разрешения конфликтов все еще не выработаны.

7.3. Африканский опыт развития миротворческой доктрины

В 1990-е гг. африканские многосторонние операции выработали свою собственную модель миротворчества, тяготеющую к принуждению к миру, сменившую собой региональные ОПМ в благоприятной атмосфере безопасности. Вскоре после неудачных операций ООН в Сомали, Руанде и Анголе стало очевидно, что дальнейшее силовое разрешение конфликтов в Африке будет осуществляться, главным образом, руками самих африканцев. Налицо было нежелание разворачивать наземные силы в боевых ситуациях, когда различие между «своими» и «чужими», комбатантами и гражданскими лицами совершенно неочевидно, стратегическое же значение рассматриваемого региона для большинства внешних акторов (как это часто происходит с африканскими конфликтами) было довольно несущественным.

Некоторые принципы африканской доктрины операций в пользу мира были разработаны в западноафриканском регионе, при этом они так и не были сформулированы или представлены в качестве таковых. Так, бывшие командующие миротворческими силами отмечали, что задача Группы военных наблюдателей ЭКОМОГ (ЭКОМОГ) в Либерии превратилась в гибридную операцию, включающую поддержание мира, борьбу с боевиками и принуждение к миру, а принципы внутренней безопасности миротворческой операции применялись в разной степени, соответствуя той или иной ее стадии.

Замечания и заявления бывших командующих ЭКОМОГ не входят в официальную доктрину. Вопрос о том, займут ли они достойное место в африканской доктрине операций в пользу мира, остается предметом дискуссий и консультаций. Уроки, извлеченные из деятельности ЭКОМОГ, не подвергались такому детальному анализу и разбору, как балканский миротворческий опыт. Однако с их помощью возможно четкое и практически ориентированное изложение руководящих начал для проведения операций в пользу мира на Африканском континенте.

Эволюция западноафриканской доктрины операций в пользу мира в меньшей степени, чем в случае с операциями НАТО на Балканах и российскими миротворческими операциями на постсоветском пространстве, зависит от научных размышлений и суждений экспертов, больше основываясь на суровом опыте

командующих миротворческими силами и самих миротворцев в полевых условиях.

Отправной точкой для развития доктрины ООН в широком смысле послужит ряд основных понятий и категорий, разработанных на региональном уровне. В частности, речь идет о военном доверии, общепринятом во всех рассмотренных доктринах, которое является *sine qua non* залогом успешности операций в пользу мира. Действительно, акцент в современных миротворческих операциях делается как на доверие, так и на согласие и в конечном итоге больше смещается к международной правоохранительной деятельности, нежели в сторону принуждения к миру.

7.4. Полицейская доктрина миротворческих операций Организации Объединенных Наций

Роль полицейских сил в международном миростроительстве на фоне продолжающегося беспрецедентного расширения миротворческих операций под эгидой ООН трудно переоценить. Прежде всего, впечатляет рост количественных показателей. В январе 1988 г. всего 35 сотрудников полиции ООН¹ из нескольких стран несли службу в единственной на тот момент миротворческой операции, включавшей в себя полицейский компонент, – Вооруженных силах ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК, с 1964 г.)². 10 лет спустя, в 1998 г., в нескольких миссиях ООН работало уже около 3 тысяч полицейских, а в мае 2008 г. более 11 тысяч сотрудников полиции из 90 государств несли свои обязанности в 15 миротворческих операциях ООН по всему миру. Примерно 99% из них было сосредоточено в восьми масштабных операциях, проводившихся на основе комплексных миростроительных мандатов и расположенных преимущественно на Африканском континенте.

Еще более значимым в свете проблем, с которыми сталкивается Организация в последние десятилетия, является качественный сдвиг в развитии ее полицейского компонента. В результате перехода в мандатах миротворческих операций ООН от традиционных задач по наблюдению к гораздо более сложным функциям построения институтов государственной власти, значение полиции существенно

¹ Полиция ООН (UN Police) – один из компонентов современных многоаспектных миротворческих операций.

² *Boutros-Ghali B.* Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (Vol. A/50/60-S/1995/1). – New York: United Nations, 1995. – Para. 11; *Зверев П.Г., Зверева Е.А.* Кипрский конфликт и Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре: история и современность // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 96-98.

возросло. На смену полицейской деятельности *post factum* пришло осознание роли полиции как «недостающего звена» между военным компонентом, осуществляющим первоначальную стабилизацию ситуации в зоне конфликта, и гражданским компонентом, который занимается государственным строительством¹. В данном контексте полицейские силы развертываются для выполнения различных задач, включая обеспечение общественного порядка, в рамках правоохранительной функции мандата, обучение и консультирование местных полицейских кадров и даже реформирование и перестройку всей системы национальной полиции в разрушенных войной странах. Растущее разнообразие специальностей постконфликтной полиции обуславливает широту требований, предъявляемых к кандидатам на участие в миротворческих операциях ООН. Наряду с традиционной потребностью в «нескольких хороших полицейских»², Организация сегодня нуждается в широком круге специалистов: сотрудников следствия, уголовного розыска, пограничной полиции, подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью, судебных экспертов и даже специальных полицейских подразделениях (например, вооруженных силах государства, наделенных одновременно военными и полицейскими полномочиями³).

Перед ДОПМ, который является вспомогательным органом Секретариата ООН, стоит задача планирования и управления миротворческими операциями, включающими полицейский компонент. Невзирая на более чем полувековую историю миротворчества, берущего начало с учреждения первой миссии в 1948 г.⁴, Департамент был создан только в 1992 г.⁵.

В августе 2000 г. в докладе Группы Организации Объединенных Наций по операциям в пользу мира⁶ было отмечено, что антикризисное централизованное управление, державшее ДОПМ в

¹ *Cockayne J., Malone D.* The Ralph Bunche Centennial: Peace Operations Then and Now // *Global Governance*. – 2005. – № 11 (3). – P. 337.

² *Call C., Barnett M.* Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL // *International Peacekeeping*. – 1999. – № 6 (4). – P. 43-68.

³ *Perito R.M.* Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Post-Conflict Stability Force. – Washington, DC: US Institute of Peace, 2004. – P. 46-47.

⁴ *Зверев П.Г.* Конфликт на Ближнем Востоке и первая миротворческая операция ООН (ОНВУП): история и современность // *Вестник гуманитарного научного образования*. – 2013. – № 11 (37). – С. 11-16.

⁵ *Benner T., Rotmann P.* Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization // *Journal of Intervention and Statebuilding*. – 2008. – № 2. – P. 45.

⁶ Известен также как доклад Брахими, названный так по имени председателя Группы, бывшего министра иностранных дел Алжира Лахдара Брахими.

режиме «постоянного чрезвычайного положения», неспособно было далее решать растущие проблемы, ставшие результатом все более амбициозных мандатов Совета Безопасности ООН. Долгое время не предпринималось никаких шагов в направлении развития общих практических стандартов для импровизированных команд сотрудников полиции из десятков стран, обладавших разной полицейской культурой и уровнем подготовки.

После доклада Брахими высшее руководство ДОПМ признало, наконец, необходимость разработки официальной практической доктрины для всего спектра современных полицейских миссий ООН и предприняло ряд важных действия для достижения этой цели.

По мнению некоторых исследователей, термин «доктрина» в международном миротворчестве редко используется вне военного контекста, что делает его «в известной степени эфемерным»¹. В 2001 г. с целью конкретного использования в миротворческих операциях ООН военный советник ДОПМ издал официальную дефиницию военной доктрины как «основополагающих принципов, правил и процедур, которые регламентируют деятельность военного компонента миротворческих миссий ООН по достижению утвержденных Уставом ООН целей»².

В 2005 г., глава ДОПМ, заместитель Генерального секретаря ООН Жан-Мари Гуэнно, поместил совершенствование доктрины в основу своего плана реформы миротворческих операций до 2010 г. и, обращаясь к своим сотрудникам, обозначил цель реформы следующим образом: «Определить и четко сформулировать..., чего можно добиться посредством миротворческих операций, и каким образом... Нам необходима единообразная практика и процедуры, которые... лягут в основу выполнения вами своих обязанностей. Это будет жизненная доктрина, которая адаптируется к условиям миротворчества»³. Подобное понимание доктрины как совокупности принципов и стандартных операционных процедур свойственно любому бюрократическому аппарату, в том числе национальным полицейским службам и другим гражданским институтам. Собранные воедино, отдельные части доктрины определяют иерархию управления на разных уровнях абстракции, переводя ее

¹ *Rid T. War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq.* – London: Routledge, 2007. – P. 16.

² UN DPKO. Note by the Military Advisor, Maj. Gen. Tim Ford (Australian Army), to A. Greene, Policy Analysis Unit, 2001-07-02. – UN DPKO, 2001. – P. 1.

³ *Guéhenno J.-M. Interoffice Memorandum by Mr. Jean-Marie Guéhenno, Under Secretary-General for Peacekeeping Operations, to all DPKO headquarters and mission staff, dated 30 November 2005.* – New York: UN Department of Peacekeeping Operations, 2005, para.11.

нормативные принципы и цели в стратегическую плоскость детализированных технических стандартных оперативных процедур (SOP), находящих свое окончательное практическое выражение на оперативно-тактическом уровне¹. В то же время нужно понимать, что в сфере безопасности постконфликтной ситуации даже самые детализированные нормы не отражают ни политическую, ни даже самую объективную реальность. Они лишь являются продолжением доктринальных юридических принципов, при этом неважно, идет ли речь об ООН в целом или же о каком-то ее государстве-члене, предоставляющем полицейских для участия в миротворческих операциях. Многие административные и материально-технические задачи действительно могут быть стандартизированы и детально определены в рамках всего масштаба деятельности ООН в постконфликтный период. Что же касается ключевых политических задач полицейских операций, они могут быть сформулированы только в самом общем виде, и именно это дает полицейским наблюдателям ООН возможность проявить известную гибкость, адаптируясь к той или иной ситуации в полевых условиях. По этой причине требуется большая степень контекстуальной чувствительности как при разработке доктрины (обобщая опыт предыдущих операций), так и в ходе ее применения в полевых условиях, когда общие правила и руководящие принципы находят свое конкретное выражение в определенной конфликтной среде.

Доктрина по определению является официальным, то есть одобренным руководством Организации, источником, поэтому не нуждается в обязательном письменном выражении. К примеру, британская армия подвергла свою военную доктрину формализации только после Второй мировой войны. Хотя и до этого у нее имелись общие принципы и процедуры, выраженные в тренировочных материалах, планах ведения войны и даже индивидуальных приказах². Аналогичным образом Объединенные Нации «до сих пор не имеют единого документа под названием «доктрина миротворческих операций ООН»³, равно как и акта, регламентирующего деятельность полиции ООН. Вместо этого действуют ориентированные на конкретные миссии директивы и оперативные планы, которые *de facto* и составляют доктрину

¹ *Nitzschke H., Wittig P.* UN-Friedenssicherung: Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik // Vereinte Nationen. – 2007. – № 55 (3). – S. 89-95.

² *Nagl J.A.* Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya to Vietnam. – Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005. – P. 7.

³ *Ahmed S., Keating P., Solinas U.* Shaping the future of UN peace operations: is there a doctrine in the house? // Cambridge Review of International Affairs. – 2007. – № 20 (1). – P. 13.

миротворческих операций ООН. Формально процесс становления доктрины начался только в конце 2005 г.

Всесторонний академический анализ развития доктрины был продолжен целым рядом ученых¹. Большинство исследований построены на довольно простых моделях развития доктрины как последовательного процесса. В идеале образуется замкнутый круг, в котором циркулируют доктринальные идеи, воплощающиеся в практические действия, результаты которых кладутся в основу дальнейшего развития доктрины. Различные внутренние и внешние бюрократические факторы влияют на этот процесс, поддерживая или препятствуя его осуществлению либо воздействуя на его трансформацию.

Эффективное развитие доктрины является неременным условием становления ООН в качестве основанной на знаниях (*knowledge-based*) организации, которой она стремится стать, чтобы соответствовать сложным вызовам современных миротворческих операций. Разработка и эффективное внедрение общих оперативных стандартов необходимы для преодоления значительных различий в индивидуальной подготовке сотрудников полиции, их культурных корнях, а также с учетом постоянной ротации кадров. Наконец, эти стандарты будут служить минимальным побудительным фактором для тех, кто отождествляет себя с учреждением под названием «Полиция ООН». В условиях отсутствия единого набора руководящих принципов вряд ли получится сделать так, чтобы разнородные по своему составу команды полицейских наблюдателей могли эффективно работать сообща.

Признание необходимости создания профессиональной доктрины для полицейских операций ООН датируется августом 2000 г., когда Группа Брахими представила исчерпывающий на тот момент набор рекомендаций по улучшению миротворческих операций ООН после ряда неудач 1990-х гг. Тогда же значительная группа государств, особенно развивающиеся страны, выразила опасения, что продолжающаяся институционализация миротворческих операций будет способствовать подрыву их государственного суверенитета. Разумеется, такая позиция не могла способствовать усилению сторонников формирования полицейской доктрины.

В том же 2000 г. Подразделение гражданской полиции ДОПМ (*DPKO Civilian Police Division*, далее – Подразделение) опубликовало

¹ *Downie R.D.* Learning from Conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War. – Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1998; *Rid T.* War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq. – London: Routledge, 2007. – P. 16.

краткое и общедоступное руководство под названием «Принципы и руководящие положения гражданской полиции Организации Объединенных Наций». Так называемая «голубая книга» (*"blue book"*) стала первым официальным заявлением о полицейской доктрине Организации. Однако только что переданные полиции ООН исполнительные полномочия правоохранительных органов в Косово и Восточном Тиморе породили целый ряд новых оперативных и доктринальных проблем. Десять пунктов Руководства по реформе и реструктуризации полиции оказались слишком абстрактными, чтобы приносить ощутимую пользу специалистам-практикам. Более того, Руководство оставалось «полностью оторванным от реальности», поскольку за пределами Подразделения гражданской полиции мало кто знал о существовании данных принципов, не говоря уже о возможности их практической реализации¹.

Несмотря на неоднократные заявления ответственных лиц, дальнейшего развития после публикации «голубой книги» доктрина не получила. И тому было две причины. Одной из них стала высокая операционная нагрузка, которая легла на плечи Подразделения в связи с резко возросшим спросом на полицейские кадры. Количество полицейских выросло со скромной цифры в 2 411 человек в июле 1999 г. до 4 613 человек спустя 6 месяцев, а еще через год, в январе 2001 г., составляло уже почти 8 тысяч человек. Местами массового развертывания полицейских сил стали учрежденные в 1999 г. Миссия по делам временной администрации в Косово (МООНК / UNMIK, 10 июня 1999 г.) и Временная администрация ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ / UNTAET, 25 октября 1999 г.).

Другая причина крылась в отсутствии эффективной «организационной инфраструктуры», что выражалось в нехватке квалифицированных управленцев и специалистов, которые бы обладали поддержкой руководства Организации и могли на основе этого стимулировать дальнейшее развитие доктрины². Кроме того, непрерывность работы была поставлена под вопрос, а стратегический потенциал Подразделения полиции – серьезно ослаблен тем, что все его 17 сотрудников работали на временной основе, являясь либо командированными правительствами своих государств на срок до 1 года, либо работая в ООН по краткосрочному контракту без перспектив карьерного роста.

¹ Hansen A.S. From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations. –London: Oxford University Press, 2002. – P. 43-44.

² Benner T., Rotmann P. Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization // Journal of Intervention and Statebuilding. – 2008. – № 2. – P. 45.

Несмотря на дальнейшее расширение Подразделения и всего ДОПМ, указанные дисфункциональные проблемы сохраняются и сегодня. Другие органы ООН, независимые научно-исследовательские учреждения и правительства некоторых государств – членов Организации (Канады, США) предприняли немало попыток, чтобы хоть как-то восполнить недостаток внутреннего организационного потенциала. Конкретно это выразалось в материально-технической и финансовой помощи для проведения конференций и семинаров, финансировании научно-исследовательских и консалтинговых проектов, нацеленных на совершенствование доктрины¹. Оказанная помощь значительно расширила возможности дальнейшего развития доктрины в последние годы, однако они так и не нашли практического воплощения из-за отсутствия у Подразделения собственной инфраструктуры.

К моменту, когда в начале 2003 г. новым руководителем Подразделения полиции была назначена К. Беди (Индия), ООН уже четыре года не учреждала новых миротворческих операций с участием полиции. В сентябре 2003 г. потребность Организации в полицейских достигла самой нижней за последние годы отметки в 4 435 человек по всему миру. Временный спад в оперативных нуждах дал Подразделению возможность возобновить работу над стандартизацией руководящих принципов для полевых миссий. Как следствие, на различных уровнях были выдвинуты инициативы, ставшие первыми попытками разработки общих руководящих принципов практической работы полиции ООН в полевых условиях.

Летом 2003 г. Подразделение полиции разработало первую детальную и применимую на практике концепцию использования в миротворческих операциях полицейских сил специального назначения («сформированные полицейские подразделения», или СПП [FPU]). Данная концепция легла в основу всех последующих концепций СПП, а также серьезно повлияла на основы доктрины СПП, созданной в ноябре 2006 г. после очередной смены руководства Подразделения полиции ДОПМ.

В декабре 2004 г. Служба военного планирования ДОПМ также приступила к разработке доктрины для управления тактическим сотрудничеством между голубыми касками и СПП во время

¹ Broer H., Emery M. *Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations / Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* / R. Oakley, M.J. Dziedzic & E.M. Goldberg (Eds.). – Washington, DC: National Defense University, 1998. – P. 389; Serafino N.H. *Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions*. – Washington, DC: Congressional Research Service, 2004. – P. 11.

совместных операций для урегулирования возникших на Гаити проблем. Однако в отличие от руководящих начал СПП данный проект не нашел активной поддержки у руководства Департамента и увяз в бюрократических проволочках.

Всего полицейский компонент миссии ООН в Гаити предложил, как минимум, три проекта в течение последующих нескольких лет. Невзирая на увеличение количества случаев жестоких нападений на полицию ООН, неоднократные жалобы Комиссара полиции в ДОПМ и ряд визитов руководства Департамента и представителей Совета Безопасности ООН в апреле 2005 г., эффективное решение гаитянских проблем так и не было найдено. Равным образом не были разработаны руководящие принципы для урегулирования такого рода ситуаций.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что доктрина, под которой понимается совокупность руководящих принципов и положений, является неотъемлемой частью процесса повышения эффективности полицейских операций ООН, а также миростроительства в целом. В период между 2000 и 2002 гг. потенциал развития доктрины, необходимость в которой была продиктована докладом Брахими, существовал только на бумаге, в то время как Подразделение полиции ДОПМ, по сути, дрейфовало в отсутствие лидера, будучи перегруженным текущими операционными задачами.

В последующие два года рабочая нагрузка резко снизилась, и Подразделение под руководством нового полицейского советника приступило к стандартизации административных регламентов, попутно закладывая основы для развития официальной доктрины.

Дальнейшее совершенствование организационной инфраструктуры в сочетании с положительным импульсом, исходившим от программы реформы Департамента и сильного руководства М. Крокера, с начала 2005 г. позволило Подразделению ускорить процесс формирования доктрины.

В дальнейшем прогрессивное развитие доктрины происходило на фоне развертывания новых операций, пока в 2007 г. не был принят мандат Смешанной операции Африканского союза и ООН в Дарфуре (ЮНАМИД / UNAMID), в соответствии с которым в Дарфур потребовалось направить 6 тысяч полицейских. С этого момента деятельность по разработке полицейской доктрины вновь отошла на второй план.

Следует отметить, что даже те немногие фрагментарные части официальной доктрины, которые имеются на сегодняшний день, в общем и целом не получили широкого практического применения.

Слишком децентрализованный характер бюрократического аппарата миротворческих операций, сжатые сроки развертывания и низкий уровень идентификации «полиции ООН» как самостоятельной организации, безусловно, затрудняют выполнение этой и без того довольно непростой задачи.

В то же время, несмотря на значительный прогресс, рассмотренный выше, организационная инфраструктура для развития доктрины получила практическую реализацию на базовом уровне только с назначением в ноябре 2006 г. первого начальника отдела стратегической политики и развития Подразделения полиции ДОПМ. Несмотря на гордое название, отдел состоит всего из восьми человек, которые отвечают за планирование распределения всех полицейских сил, что оставляет ничтожное количество времени для развития доктрины. Учитывая потребность во всеобъемлющем своде принципов и руководящих положений хотя бы по самым основным аспектам полицейских операций ООН, следует значительно расширить подготовку доктрины. На практике это труднодостижимо, поскольку государства, финансирующие ООН, похоже, всерьез верят в ложное сходство между планированием нужд военных миротворцев (75 тысяч которых служат в 20 миссиях, в то время как их работа обеспечивается силами 23 планировщиков) и сотрудников полиции ООН (около 12 тысяч которых также находятся более чем в 20 миссиях, а их работа поддерживается силами 6 планировщиков).

Подразделению полиции и ДОПМ в целом следует определить приоритет развития полицейской доктрины, попутно оценивая результаты ее практического применения. Кроме предоставления ООН достаточных финансовых ресурсов для реализации этой цели, государства-члены также могут сделать немало с точки зрения децентрализованной подготовки в региональных учреждениях, таких, например, как Международный миротворческий учебный центр Кофи Аннана (Гана). Даже в условиях ограниченного финансирования ДОПМ может собрать по всему миру опытных практиков с целью создания доктринальных основ и стандартов по подбору персонала для обучения и помощи постконфликтной полиции, на базе которых региональные центры подготовки получают возможность проводить тренинги, а спонсоры смогут финансировать участие в них полицейских из развивающихся стран.

Однако самым серьезным препятствием на пути подбора необходимого количества квалифицированных полицейских кадров, требуемых для развертывания в миротворческих операциях, является отсутствие в государствах-членах выделенного для этих целей

специального полицейского аппарата (кадрового резерва). Офицеры полиции, в отличие от большинства военнослужащих, обязаны заниматься ежедневной полицейской деятельностью на национальной полицейской службе и зачастую им трудно найти замену, даже если они находятся в командировке непродолжительное время. В этом плане для государств-членов мог бы оказаться полезным опыт правительства Австралии, которое учредило в рамках Федеральной полиции Австралии кадровый резерв в количестве 300 человек исключительно для участия в международных миротворческих операциях, финансируемый из федерального бюджета¹. Без аналогичных радикальных перемен со стороны государств-членов трудно ожидать даже незначительных улучшений в развитии официальной полицейской доктрины Организации Объединенных Наций.

¹ Keeping the Peace: Australians' experience of peacekeeping. [URL] http://www.dva.gov.au/commems_oawg/commemorations/education/Documents/workingtheweb_8.pdf

§ 8. Система гражданской полиции Организации Объединенных Наций

*Cedant arma togae*¹

С момента окончания «холодной войны» международное сообщество неоднократно оказывало интернациональную полицейскую помощь в рамках многосторонних и односторонних механизмов. Главным субъектом международных полицейских операций стала Организация Объединенных Наций, однако немаловажную роль играли также европейские государства, региональные организации и США.

Система международной гражданской полиции ООН представляет собой механизм, при помощи которого ключевая международная полицейская помощь предоставляется в период многосторонних операций. Многие государства также оказывают помощь в обучении и реформировании местной полиции на индивидуальной основе, а зачастую – в рамках многосторонних усилий. Так, в период с начала до середины 1990-х гг. США оказывали полицейскую помощь в двух американских миротворческих операциях в Сомали и на Гаити, проводившихся с санкции ООН. Также Соединенные Штаты взяли на себя ведущую роль в разработке учебных программ для сотрудников полиции в Сомали посредством Международной программы содействия в обучении проведению уголовного расследования (ICITAP) Министерства юстиции, нацеленной на непосредственный тренинг и помощь в реформе. К числу государств – членов ЕС, которые оказывали полицейскую помощь на индивидуальной основе, можно отнести Великобританию, Германию, Бельгию, Швецию, Нидерланды, Францию, Испанию и Италию.

Все чаще в последние два десятилетия инициативу в проведении миротворческих операций, зачастую в качестве дополнительных по отношению к миссиям ООН, берут на себя ОБСЕ и ЕС². В то время как ООН несла ответственность за всю полицейскую миссию в Косово, ОБСЕ помогла гражданской полиции учредить новую полицейскую академию и обучить в ней свежие полицейские силы. У ОБСЕ также есть миссии, оказывающие помощь в обучении и обеспечении

¹ (Лат.) «Пусть война отступит перед миром».

² Зверев П.Г. Международное гуманитарное право и миротворческие операции Европейского союза // Молодой ученый. – 2014. – № 1 (60). – С. 219-222; Зверев П.Г. Международные полицейские миссии Европейского союза // Материалы Международной научно-практической конференции «Тенденции развития права», 4 августа 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014.

потенциала местной полиции в ряде других стран. В январе 2003 г. ЕС принял от ООН ответственность за проведение полицейской миссии в Боснии и Герцеговине. В конце того же года ЕС инициировал свою вторую полицейскую миссию в бывшей югославской республике Македонии¹.

Общие сведения. Государства – члены ООН направляют своих сотрудников полиции на добровольной основе для участия в миротворческих операциях во исполнение санкционирующей резолюции Совета Безопасности ООН². Большинство государств имеют собственные национальные полицейские силы, из числа которых для участия в миротворческих операциях направляются отдельные сотрудники полиции или «сформированные» полицейские подразделения (СПП / FPU)³. Сама идея гражданской полиции ООН базируется на международных стандартах демократической совместной охраны правопорядка⁴ и прав человека. Обусловленные Уставом ООН принципы миротворчества, регулирующие деятельность гражданской полиции, включают в себя: согласие и сотрудничество местных сторон, беспристрастность и минимальное использование силы (исключительно для самозащиты)⁵.

В штаб-квартире ООН политическое и административное руководство всеми компонентами полевой операции, включая полицейские миссии, осуществляет Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ / ДРКО) в рамках общего мандата или под контролем Совета Безопасности ООН⁶. Как отмечалось ранее, в составе ДОПМ находится Подразделение гражданской полиции (ППП / CPD), которое разрабатывает руководящие основы, осуществляет планирование и управляет полицейской деятельностью в

¹ Подробнее об опыте Европейского союза в учреждении и осуществлении миротворческих операций см. § 11 Раздела II настоящего исследования.

² Генеральный секретарь ООН дает рекомендации относительно условий проведения операции и представляет доклады Совету Безопасности ООН о ходе миссии. Государства-члены обычно финансируют проводимые ООН миротворческие операции за счет начисленных взносов.

³ «Сформированные» полицейские подразделения (СПП) представляют собой персонал, дислоцированный как единое целое формирование со своим оборудованием и иным снабжением. Зачастую СПП состоят из полицейских сил, которые обычно называются «специализированными национальными контингентами».

⁴ *Зверев П.Г.* Социально-психологические аспекты совместной охраны правопорядка как направления полицейской деятельности современных миротворческих операций ООН // Психология. Социология. Педагогика. – 2014. – № 3 (40). – С. 7-10.

⁵ *Browne M.A.* CRS Report 90-96 F, United Nations Peacekeeping: Historical Overview and Current Issues, January 31, 1990, pp. 8-9.

⁶ Обычно сюда включается планирование и сопровождение операций, а также решение политических и оперативных вопросов. ДОПМ сотрудничает с рядом департаментов и ведомств ООН: по политическим, гуманитарным, правовым вопросам, администрирования и управления и публичной информации.

миротворческих миссиях. В обязанности Подразделения входит мониторинг и содействие государствам-членам в наборе и отборе персонала гражданской полиции, а также управление развертыванием и циклами ротации всех офицеров полиции.

Деятельность, связанная с подготовкой, осуществляется Подразделением по обучению ДОПМ, поскольку Подразделение гражданской полиции не имеет для этого позиции в бюджете. В полевых условиях персонал гражданской полиции находится под командованием Комиссара гражданской полиции ООН, который подчиняется напрямую Специальному представителю Генерального секретаря ООН (СПГС / SRSG).

Проблемы и пути их решения. Доклад Группы Брахими является авторитетным документом, к которому чаще всего обращаются для анализа многих вопросов миротворческой системы ООН и который рассматривается в качестве образца для реформы всей миротворческой деятельности. В ряду прочих проблем доклад обозначает трудности, связанные с набором и обучением компетентного полицейского персонала, и факторы, препятствующие его развертыванию. Доклад рекомендует четыре меры для укрепления потенциала ООН по быстрому развертыванию гражданской полиции и проведению эффективных полицейских операций. Две из них касаются набора персонала: 1) создание каждым государством-членом, формирующим полицейские контингенты, «готового списка» квалифицированных, оперативно дислоцируемых гражданских полицейских; 2) разработка ООН дежурного перечня экспертов для предварительного планирования миссий. Третья мера касается обучения – развитие регионального партнерства для совместной подготовки полицейских¹. Последняя, процедурная, мера посвящена установлению в каждой стране национальных точек соприкосновения по вопросам деятельности гражданской полиции².

Кроме того, в период с марта 1998 г. по середину августа 2000 г. ДОПМ организовал три конференции с участием стран – доноров полицейских контингентов с целью обзора полицейских операций ООН, выявления проблем в системе Организации и предложения решений по их устранению. Результатом этих встреч стал

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 39.

² United Nations, General Assembly and Security Council, «Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects», identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, Fifty-fifth session, A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000.

практически достигнутый странами-донорами консенсус по решению проблем набора и обучения персонала, развертывания, а также иных, связанных с ними, вопросов¹.

Можно выявить определенное сходство между рекомендациями Группы Брахими и предложениями конференций ДОПМ, в ходе которых, в частности, прозвучал призыв к включению персонала гражданской полиции в резервную систему, изначально созданную для военнослужащих. Также на конференциях было внесено конкретное предложение относительно предварительного размещения оборудования в целях содействия оперативному развертыванию. Прочие рекомендации ДОПМ касаются процедурных и организационных препятствий эффективным операциям.

Некоторые предложения Группы Брахими и конференций ДОПМ получили практическую реализацию, однако существенные проблемы в системе гражданской полиции ООН все же остались. Таким образом, обозначилось три основных направления: 1) проблемы набора, обучения и развертывания персонала; 2) предложенные для их устранения реформы на основе рекомендаций Группы Брахими и конференций ДОПМ; 3) статус реализации этих реформ на практике.

Кроме того, после опубликования доклада Группы Брахими, ООН удалось достичь прогресса и в других направлениях. Одним из них стало реформирование оперативного, технического и внутриорганизационного управления ДОПМ, которое явилось предметом отдельного обсуждения. В частности, на одной из конференций ДОПМ было предложено дополнить Подразделение гражданской полиции небольшой группой из шести сотрудников, которые отвечали бы за поддержку всех полицейских миссий ООН. Благодаря этой рекомендации, численность Подразделения была постепенно увеличена до 24 человек, 20 из которых представлены профессиональными кадрами (*professional staff*), а еще четверо выполняют административные функции.

Рекомендации Группы Брахими были основаны на признании того, что все более широкие и сложные полицейские операции ООН, нацеленные на реформирование и реструктуризацию местной полиции, требуют новых подходов. В первую очередь, возникла потребность в более квалифицированных и лучше подготовленных

¹ United Nations Secretariat, Department of Peacekeeping Operations, Report of the Seminar on the Role of Police in Peacekeeping Operations, New York, March 20-21, 1998; United Nations Secretariat, Department of Peacekeeping Operations, Report of the Follow-up Workshop on Civilian Police in United Nations Peacekeeping, New York, July 29-30, 1999.

сотрудниках правоохранительных органов, которые могли бы работать в тандеме с другими профессионалами в области верховенства права (*rule of law*). Доклад Группы Брахими определил этот новый подход как «изменение доктрины»¹, сделав акцент на задачи реформирования и реструктуризации, вместо традиционных функций наблюдения, консультирования и обучения. Изменение доктрины потребовало от сотрудников правоохранительных органов интеграции их деятельности с деятельностью экспертов в области верховенства права (судебных, пенитенциарных и специалистов по правам человека) в целях укрепления всех его институтов².

При этом Группа Брахими признала, что изменение доктрины может вызвать негативную реакцию государств – членов ООН, поскольку именно от них потребуются «обеспечение еще более подготовленных и узкоспециализированных полицейских экспертов, в то время, как они уже сталкиваются с трудностями удовлетворения текущих потребностей»³. Кроме того, по мнению некоторых аналитиков, внедрение данного подхода чревато различными проблемами. Например, неоднозначным является суждение о том, что главная функция персонала гражданской полиции ООН, опосредующая задачи Подразделения гражданской полиции ДОПМ, заключается в формировании профессиональных навыков местной полиции. Однако слишком пристальное внимание международного персонала способно породить подозрения в посягательстве на неприкосновенность государственного суверенитета и обвинения в нарушении принципа невмешательства, да и, пожалуй, окажется на практике труднореализуемым ввиду нехватки кадровых, материальных и финансовых ресурсов. И все же ООН предприняла шаги в направлении более широкого использования всего спектра специалистов в области верховенства права в миротворческих операциях посредством учреждения нового подразделения с аналогичным названием (*rule of law unit*). В одном из отчетов Центра Генри Стимсона (США) был отмечен весьма слабый прогресс на пути интеграции компонентов, связанных с обеспечением правопорядка, поскольку ДПОМ удалось получить только две из шести

¹ Зверев П.Г. О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 1 (35). – С. 71-76.

² Зверев П.Г. Актуальные вопросы функционирования полицейского компонента операций в пользу мира // Правовая наука. – 2014. – № 3 (30) (не опубликована).

³ United Nations, General Assembly and Security Council, «Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects», identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, Fifty-fifth session, A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000. – P. 20.

запрашиваемых должностей для планирования операций по обеспечению верховенства права (*rule of law operations*). В итоге развертывание миссий «со значительным компонентом в области уголовного правосудия (полиция, прокуратура, судьи, сотрудники пенитенциарных учреждений)» оказалось делом столь же трудным, как и во времена работы Группы Брахими¹.

Таким образом, к числу наиболее популярных предложений можно отнести следующие: 1) формирование резерва сил гражданской полиции ООН; 2) диверсификация международных полицейских сил, включая создание подразделений полиции, обладающих военными навыками, для действий во враждебных ситуациях, например, для управления массовыми скоплениями людей (*crowd control*); 3) формирование более надежных механизмов «гражданского» реагирования, в том числе наличие юристов, судей, прокуроров и экспертов пенитенциарной системы, которые помогли бы гражданской полиции создать жизнеспособную правоохранительную структуру. Важным для многих формирующих политику ООН лиц является вопрос о том, помогут ли данные рекомендации по улучшению механизмов деятельности гражданской полиции снизить зависимость от военных подразделений в постконфликтных операциях или уменьшить время их развертывания в таких условиях.

При построении максимально эффективной системы гражданской полиции ООН на современном этапе необходимо учитывать опыт ее работы в миротворческих операциях прежних лет с обязательной фокусировкой на возникших проблемах. Отдельное внимание следует уделить заимствованию опыта работы полицейских подразделений других международных организаций (ЕС, ОБСЕ), а также ведущих держав. На основе такого заимствования возможна выработка дальнейших рекомендаций по улучшению этой системы в ближайшем будущем.

Международные силы гражданской полиции использовались для разных целей и в разных ситуациях примерно с конца XIX столетия. С тех пор полицейские силы, состоящие из добровольцев одной или многих наций, наблюдают за местными силами полиции и контролируют их работу, проводят с ними совместное патрулирование, обучают и консультируют их, оказывают им содействие в реструктуризации и реформировании, включая выявление и исключение нежелательных членов. В англоязычной

¹ *Durch W.J., Holt V.K., Earle C.R., Shanahan M.K. The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations. – Washington, D.C.: The Stimson Center, December 2003. – P. 106.*

литературе используется акроним *SMART*, объединяющий все эти функции: обеспечение (*support*) прав человека, наблюдение (*monitoring*), консультирование (*advising*), отчетность (*reporting*) и обучение (*training*)¹. Иногда – особенно в последнее время – международные силы вооружаются и наделяются правом осуществления арестов (становясь «исполнительными органами власти»)²; но чаще всего такое правомочие им не предоставляется.

За последнее десятилетие полицейская деятельность в миротворческих и связанных с ними операциях получила развитие за счет так называемых пяти фаз (этапов) ее усложнения и расширения масштабов, связанных с обеспечением безопасности. Эти фазы были приблизительно, но не абсолютно, последовательными, основываясь, как правило, на предшествующем опыте. Аналитики уже отметили, что текущие операции не обязательно должны быть смоделированы на основе предыдущих. Первые два этапа этой эволюции были связаны с расширением деятельности и/или мандатов ООН. От присущих практически всем операциям наблюдательных мандатов – к мандатам с элементами обучения, начавшегося *ad hoc* в Камбодже, получившего распространение в результате полицейской реформы в Сальвадоре и ставшего важной частью миротворческой операции США и последовавших за ней операций ООН по поддержанию мира в Сомали и на Гаити. Наконец, стали появляться мандаты, включающие в себя значительное реформирование и реструктуризацию действующих либо создание новых полицейских институтов, как это произошло в Сомали, на Гаити и в более поздних операциях. Двумя последующими фазами стали: добавление специально формируемых полицейских подразделений (СПП), призванных действовать в неблагоприятных (враждебных) ситуациях, начиная с Боснии, и расширение мандатов в целях наделяния международной полиции «исполнительными полномочиями», с правом ношения оружия и осуществления арестов (Восточный Тимор, Косово).

Данная эволюция отражает растущее понимание международным сообществом широкого спектра потребностей в области безопасности и виды помощи, необходимой местным силам полиции в операциях в пользу мира. К тому же, ввиду расширения границ международного вмешательства, специалисты все чаще

¹ Hansen A.S. From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations. Adelphi Paper 343. – Oxford, UK: The International Institute for Strategic Studies, 2002. – P. 22.

² Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы», январь 2014. – Пермь, 2014. – С. 128-130.

рассматривают обеспечение общественной безопасности как обязанность вмешивающихся государств и организаций. Реализуется эта обязанность, по возможности, совместно с коренным (местным) полицейским персоналом. В то же время политики и аналитики заявляют о ряде значительных проблем. Эти проблемы связаны с необходимостью принятия четких и осуществимых мандатов, разработки стандартов и процедур для их неукоснительной и эффективной реализации. Столкнувшись с необходимостью совершенствования механизмов реализации миротворческих мандатов, политики и аналитики установили две проблемные зоны, или лакуны, требующие решения в целях обеспечения общественной безопасности. Эти пробелы касаются национальной политики в области миротворчества и являются предметом ряда законодательных предложений последнего десятилетия.

Первую проблемную область можно определить как системную лакуну. По мнению многих аналитиков, нынешние механизмы (система) подбора и обучения миротворцев характеризуются как несовершенные. Проблема считается особенно острой для ООН, набирающей добровольцев из разных стран с различными полицейскими стандартами и методами работы. Из-за разницы в кадровых резервах, ООН уже много лет испытывает трудности в привлечении требуемого количества хорошо подготовленных и профессиональных сотрудников полиции, которые могли бы эффективно работать в команде. Кроме того, многим кандидатам элементарно не хватает практических навыков, включая умение водить полноприводный автомобиль и обладание необходимыми языковыми способностями, и это часто приводит к коррупционным проявлениям¹. За последние десятилетия ООН приняла ряд стандартных процедур, направленных на отсеивание явно неподходящих кандидатов. Впрочем, на фоне повышения требований к кандидатам для участия в миссиях, проблемы набора персонала, обладающего всеми необходимыми навыками, остаются. Вдобавок, по мнению многих аналитиков, требуется дополнительная подготовка, нацеленная на улучшение и закрепление общего набора «универсальных» полицейских навыков, необходимых для всех полицейских миссий, и единого уровня профессионализма. Немаловажной остается задача формирования способности работать в команде.

¹ Higgins A. As It Wields Power Abroad, U.S. Outsources Law and Order Work // Wall Street Journal. – 2004, February 2. – P. A1, A12.

Вторая проблемная область представлена тремя пробелами в сфере безопасности и касается способности международного сообщества обеспечивать законность и правопорядок в миротворческих миссиях и иных постконфликтных ситуациях. Причем первые два пробела могут быть обусловлены недостатками в системе набора и подготовки миротворцев. Особо проблематичными эти лакуны являются в ситуациях, когда не все стороны конфликта стремятся к установлению мира или когда криминальные структуры пустили слишком глубокие корни, а местные органы власти не функциональны или заменены в процессе международного вмешательства.

Первый из пробелов в системе безопасности представляет собой лакуна, связанная с развертыванием полицейских сил, равно как отказ или невозможность такого развертывания в оперативном порядке либо в достаточном для выполнения возложенной на них миссии количестве. Впервые это было отмечено во время односторонней интервенции США в Панаму в 1989 г., затем в нескольких первых международных миссиях 1990-х годов, например, в Камбодже. Миссия гражданской полиции ООН не смогла в то время выполнять некоторые возложенные на нее задачи, потому что потребовалось несколько месяцев для развертывания компонента гражданской полиции и еще порядка 10 месяцев ушло на то, чтобы миссия набрала необходимое санкционированное количество миротворцев. В Сомали на развертывание первых десяти гражданских полицейских ООН ушел почти год. В других случаях, например, в Боснии в середине 1990-х гг., ООН сумела набрать всего около половины санкционированного для миссий количества миротворцев. И хотя время развертывания по мере усложнения миссий несколько уменьшилось, оно все еще не считается оптимальным. Кроме того, по-прежнему сохраняется пробел в способности ООН развертывать достаточное количество миротворцев со специальными навыками.

Вторым пробелом можно считать лакуну, связанную с обеспечением, или неспособностью дислоцированных полицейских сил обеспечить такой уровень безопасности, который необходим для проведения нормальных полицейских операций. В таких случаях дислоцированная полиция зачастую не обладает необходимыми навыками для урегулирования ситуации, в частности, военными – которые требуются для выполнения полицейских функций в неблагоприятных (враждебных) ситуациях, поисковыми и разведывательными – для борьбы с организованной преступностью. Когда вооруженные силы недоступны для оказания помощи полиции

в разрешении враждебных ситуаций – потому ли, что их просто недостаточно (как случилось в Сомали в 1993-1995 гг.), либо потому, что их мандат не включает правоохранительную функцию (как это было в Боснии в 1996 г.) – миротворческие операции дискредитируются.

Третьим пробелом является институциональная лакуна, при которой местная правоохранительная система не имеет достаточного количества честного и эффективного судебного и пенитенциарного персонала, равно как и солидных судебных и исправительных учреждений. Тем самым она неспособна эффективно дополнить полицейскую работу функциями уголовного преследования (судебно-прокурорской) и наказания (пенитенциарной), которые необходимы для устойчивой безопасности. Во многих постконфликтных ситуациях недоукомплектованный (не считая случаев запугивания или коррупции) штат судебных органов или пенитенциарных учреждений, не имеющих даже элементарных ресурсов, оказывается не в состоянии справляться с возросшими нагрузками, которые являются прямым следствием качественной полицейской работы.

§ 9. Правовые основы участия российских полицейских наблюдателей в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций

*Semper idem*¹

9.1. Международно-правовая регламентация миротворческой деятельности сотрудников полиции МВД России

Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций по-прежнему юридически не регламентирована сегодня, как и 60 лет назад. Такое положение вещей вызывает вполне закономерный вопрос о легитимном характере деятельности сил, участвующих в миротворческих операциях ООН. Нормы Устава ООН, хотя и не содержат прямого указания на осуществление миротворческой деятельности, все же предусматривают саму возможность ее реализации. Устав ООН – это универсальный международно-правовой документ, нормы которого реализуются как прямо, так и опосредованно, с помощью других международных правовых актов. По этой причине в вопросе о миротворческой деятельности российских полицейских наблюдателей в ООН следует опираться на основополагающие нормы и принципы современного международного права, начиная с Устава ООН.

Изучение правовых основ участия российских полицейских наблюдателей в миротворческих операциях ООН отсылает нас к ч. 4 ст. 15 Конституции России, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Более конкретное воплощение данное положение Основного Закона России находит в главах VI и VII Устава ООН. Так, п. 1 ст. 36 Устава, характеризуя полномочия Совета Безопасности ООН по мирному разрешению споров, определяет его возможность рекомендовать сторонам, вовлеченным в спор, продолжение которого может угрожать международному миру и безопасности, надлежащую процедуру или методы урегулирования. Согласно п. 2 ст. 37 Устава, в случае, когда Совет Безопасности считает, что продолжение спора в действительности может угрожать поддержанию международного мира и безопасности, он либо действует на основании ст. 36 Устава, либо рекомендует такие условия разрешения спора, которые посчитает подходящими. Еще более широкие полномочия предоставлены Совету Безопасности ООН главой VII Устава в рамках

¹ (Лат.) «Всегда одно и то же».

деятельности в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. В данном случае речь идет уже не только о рекомендациях сторонам спора, но и о возможности принятия конкретных мер.

Конечно, в большей степени глава VII Устава ориентирована на использование вооруженных сил, однако некоторые ее нормы дают Совету Безопасности ООН определенную степень свободы в вопросе применения иных инструментов для восстановления международного мира и безопасности. В контексте рассматриваемого в статье вопроса наиболее показательной является ст. 41 Устава, определяющая полномочия Совета Безопасности ООН в отношении применения мер, не связанных с использованием вооруженных сил, как средства реализации его решений. Перечень этих мер не является исчерпывающим, не ограничивая таким образом Совет Безопасности ООН в выборе возможного способа реагирования на угрозу международному миру и безопасности. В конечном итоге расширительное толкование указанной нормы подразумевает использование и международных невооруженных сил, к числу которых относится гражданская полиция ООН. Именно к такому выводу приводит анализ ст.ст. 41 и 42 Устава ООН, нормы которых прямо указывают на полномочие Совета Безопасности применять для разрешения споров сухопутные, воздушные и морские силы государств – членов Организации. Безусловно, Устав ООН недостаточно четко определяет статус и задачи всех трех компонентов (категорий лиц), принимающих участие в миротворческих операциях. Отсюда вытекает невозможность обозначения их как Вооруженные Силы ООН. По этой же причине происходит смещение акцентов на толкование иных положений Устава.

Эволюция миротворческих операций ООН с момента их учреждения в конце 1940-х гг. свидетельствует о значительных изменениях как содержания этих операций, так и их формы. На заре становления института международного миротворчества ООН наибольшую опасность международному миру представляли международные вооруженные конфликты, а мировое сообщество стремилось к минимизации военных рисков в целом, что отразилось в нормах Устава ООН. Положения глав VI-VII Устава были актуальными, как нельзя лучше отвечающими реалиям международной обстановки того времени: миротворческие операции осуществлялись исключительно вооруженными формированиями государств – членов Организации. Постепенно под влиянием изменений мироустройства Устав ООН стал все меньше отвечать

условиям мирового порядка, результатом чего стало фактическое изменение структуры и целей новых миротворческих операций.

Одним из отличительных признаков последних стала многокомпонентность. Проблема «отставания» Устава ООН от современных международных реалий уже давно волнует умы виднейших юристов-международников и политических деятелей. Первым вариантом решения данной проблемы видится корректировка положений Устава. Однако по ряду причин, среди которых имеются и объективные, сделать эту корректировку довольно трудно, поскольку процедура внесения изменений в Устав чрезвычайно сложна и многоступенчата. Международная практика избрала иной путь: толкование норм Устава ООН, в первую очередь нуждающихся в приведении их в соответствие с современными условиями мироустройства. Полезными при таком подходе оказываются формулировки Устава, характеризующиеся универсальностью и гибкостью, что дает субъектам правоприменения широкие возможности толкования содержащихся в них предписаний. На практике такой подход себя вполне оправдал, и примером тому является формирование нормативно-правовой базы деятельности гражданской полиции ООН. На протяжении нескольких десятилетий Устав ООН и формируемые на его основе мандаты миротворческих операций оставались единственным юридическим основанием для включения гражданской полиции в состав миротворческих сил. В конце 1980-х гг. мировое сообщество осознало, что такой подход, при всей его универсальности, не способен восполнить все многочисленные проблемы, накопившиеся к тому времени в правовой базе.

Результатом стало выступление Генерального секретаря ООН с инициативой о подготовке типового соглашения между Организацией и ее государствами-членами, которые предоставляют ей персонал для операций по поддержанию мира¹. Анализ текста Типового соглашения не позволяет выявить каких-либо ссылок на Устав ООН, хотя в нем имеются указания на резолюции Совета Безопасности и мандаты миротворческих операций ООН (то есть производные от Устава документы). В то же время резолюция, утвердившая Типовое соглашение, отмечает важность «сохранения гибкого подхода, необходимого для учета различных возможных обстоятельств».

¹ Резолюция ООН А/45/175 от 11 декабря 1990 г., п. 10; Резолюция ООН А/46/185 от 23 мая 1991 г.

Очевидно, такое заявление было сделано в результате осознания несовершенства норм Устава ООН. «Гибкий подход» подразумевает обновленное, с учетом изменившихся обстоятельств, толкование правовых предписаний статутного документа Организации – толкование, которое позволило бы задействовать в миротворческих операциях не только вооруженные силы, с одновременным отказом от ссылки на Устав как основание для разработки типового соглашения. «Гибкость» подхода, равно как и необходимость создания дополнительных правовых оснований привлечения персонала к участию в миротворческих операциях ООН, были обусловлены также тем, что в начале 1990-х гг. угроза международному миру и безопасности возникла в относительно спокойном до этого высокоразвитом европейском регионе (бывшая Союзная Республика Югославия), что само по себе создало нетривиальное положение и могло в конечном итоге оказать серьезное негативное влияние на общемировую ситуацию¹.

Россия, подписав данный документ, актуализировала его положения для отечественного правоприменителя. Применение норм типового соглашения в пределах национального правового поля требует уточнения некоторых ключевых его положений. Соглашение четко делит персонал, предоставляемый государствами – членами Организации, на военный и гражданский (раздел VII). Гражданская полиция относится к гражданскому персоналу, при этом являясь самостоятельным обособленным подразделением миротворческих операций ООН (отдельным компонентом в условиях современных многокомпонентных миротворческих операций), что, несомненно, существенно повышает ее значение. В соответствии с п. 18 Типового соглашения, гражданский персонал, включая гражданскую полицию, подпадают под действие стандартных положений и инструкций, применяемых в отношении военных наблюдателей. Таким образом, гарантии, предоставляемые Организацией военному и гражданскому персоналу, одинаковы по объему. Возникает вопрос: чем еще, кроме необходимости повышения роли гражданского компонента миротворческих операций ООН, вызвано деление персонала на военный и гражданский?

Представляется, что подобное деление нацелено на формирование четких правовых основ участия в миротворческих операциях ООН прочего, невоенного, персонала, поскольку на заре

¹ Земсков Ю.В. Международно-правовые проблемы организации и деятельности российских полицейских наблюдателей в операциях ООН по поддержанию мира: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 33.

миротворческой деятельности Организации военный аспект являлся главным, и такое положение вещей сохранялось несколько десятилетий подряд, что создало ощутимый правовой пробел, ставший сегодня одной из причин кризиса международного миротворчества ООН. Деление предоставляемого государствами – членами Организации персонала на военный и гражданский является попыткой разрешения данной проблемы.

Отдельного внимания заслуживают нормы Типового соглашения, которыми регулируется правовой статус лиц, участвующих в миротворческих операциях. Согласно п. 7 Соглашения, предоставляемый в распоряжение Организации персонал прикомандировывается к составу миротворческой операции и, находясь под ответственным командованием ООН, остается на национальной службе. П. 9 Соглашения устанавливает, что линия поведения такого персонала должна полностью соответствовать интересам Организации Объединенных Наций, что означает, что при исполнении своих обязанностей персонал не должен запрашивать или принимать указания от какой бы то ни было власти, посторонней для Организации, а национальное правительство должно воздерживаться от дачи ему таких указаний. Значение указанной нормы определяется ее четкой направленностью на обеспечение важнейших миротворческих принципов – беспристрастности, невмешательства и единоначалия. Раздел VII Соглашения посвящен вопросам обеспечения социальных гарантий прикомандированного персонала, в том числе сотрудников гражданской полиции. П. 12 устанавливает, что «в течение срока прикомандирования своего персонала к составу операции по поддержанию мира правительство государства-участника отвечает за выплату ему любых вознаграждений, надбавок и пособий, которые могут ему причитаться в соответствии с национальным законодательством».

Другой не менее важный документ – Типовое соглашение о статусе сил между Организацией Объединенных Наций и странами, в которых проводятся операции по поддержанию мира, – также появился в начале 1990-х гг.¹ и является составной частью правовых основ миротворческой деятельности ООН на современном этапе. В данном документе дается определение операции ООН по поддержанию мира с точки зрения ее статуса, приравниваемого к статусу самой Организации, в то время как миротворческая операция под эгидой ООН представляет собой вспомогательный орган

¹ Резолюция ООН А/45/175 от 11 декабря 1990 г., п. 10; Резолюция ООН А/46/185 от 23 мая 1991 г.

Организации (раздел XV Типового соглашения). Документ удачно сочетает в себе нормы, регулирующие правовое положение миротворческой операции ООН как юридического лица, с положениями, определяющими общий правовой статус персонала ООН – физических лиц. Иными словами, в основу данного типового соглашения, как и в основу самого Устава ООН, положен принцип универсальности правовых конструкций, дающий возможность в рамках одного правового акта регламентировать разные правоотношения, возникающие по поводу участия того или иного государства в миротворческой операции.

Рассматриваемое Соглашение определяет привилегии и иммунитеты, которыми пользуется персонал миротворческой операции, устанавливает его права и обязанности, а также закрепляет основные функции, выполняемые таким персоналом в ходе проведения миротворческих операций. П. 4 Соглашения распространяет на весь без исключения персонал миротворческой операции ООН действие Конвенции ООН о привилегиях и иммунитетах от 13 февраля 1946 г.¹, дополняя, в свою очередь, положения указанной Конвенции путем расширения перечня таких привилегий. К числу таких привилегий и иммунитетов отнесены:

1) иммунитет от судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные в качестве должностных лиц (данный иммунитет продолжает действовать и после того, как члены персонала миротворческой операции ООН теряют этот свой статус, а также после истечения срока действия других положений настоящего Типового соглашения);

2) иммунитет от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых членами персонала ООН;

3) привилегия в вопросах иммиграции и регистрации иностранцев;

4) привилегия по беспошлинному ввозу имущества по прибытию в соответствующую страну для участия в миротворческой операции ООН².

Основное условие предоставления иммунитетов и привилегий закреплено 20-м разделом Конвенции, таковым является исполнение служебных обязанностей в интересах Объединенных Наций. Типовое соглашение о статусе сил между Организацией Объединенных Наций

¹ Резолюция ООН А/45/594 от 9 октября 1990 г.

² Зверев П.Г. Типы иммунитета по Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Новые задачи права и пути их решения», 1 сентября 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014.

и странами, в которых проводятся операции по поддержанию мира, предусматривает дополнительные привилегии и иммунитеты для персонала, привлекаемого к участию в миротворческих операциях ООН. В частности, п. 26 Соглашения распространяет на военных наблюдателей, гражданскую полицию и гражданский персонал, помимо предоставляемых должностным лицам прав, также привилегии и иммунитеты, которыми, руководствуясь нормами главы VI Конвенции, могут пользоваться только эксперты, выполняющие поручения Объединенных Наций. К их числу относятся:

- 1) иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж;
- 2) неприкосновенность всех бумаг и документов;
- 3) право пользоваться шифром и получать бумаги или корреспонденцию посредством курьеров или связи для сношений с Объединенными Нациями.

Статус начальника гражданской полиции ООН рассматривается в Типовом соглашении отдельно. Начальник гражданской полиции ООН вправе рассчитывать на применение к нему положений разделов 19 и 27 Конвенции, согласно которым его привилегии и иммунитеты совпадают с привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми дипломатическим представителям на основе норм международного права.

Наряду с довольно значительными по объему правомочиями нормы Типового соглашения предусматривают целый ряд обязанностей персонала ООН. В первую очередь речь идет об одном из основополагающих принципов проведения миротворческих операций – беспристрастности представителей ООН (п. 6 Типового соглашения). Вслед за ним упоминается обязанность соблюдать местные законы и обычаи, в связи с чем большое внимание в Соглашении уделяется вопросам совершения членами персонала ООН действий, которые в соответствии с законодательством страны пребывания могут квалифицироваться как противоправные.

Раздел 42 Соглашения предоставляет правительству страны, на территории которой проводится операция по поддержанию мира, при условии соблюдения положений Соглашения, определяющих иммунитеты и привилегии, право заключать под стражу любого участника миротворческой операции ООН, если это лицо задержано при совершении или попытке совершения уголовного преступления. Такое лицо, вместе со всем изъятым у него оружием или другими предметами, немедленно доставляется к ближайшему представителю

миротворческой операции ООН. Последовательность же дальнейших действий в отношении задержанного зависит от того, членом какого компонента миротворческой операции (военного или гражданского) он является. Если обвиняемое лицо является членом гражданского компонента (международный гражданский персонал ООН и сотрудники гражданской полиции ООН), то в соответствии с п. «а» раздела 47 Соглашения Специальный представитель Генерального секретаря ООН проводит в его отношении необходимое дополнительное расследование, по результатам которого согласовывает с правительством страны пребывания вопрос о возбуждении уголовного дела.

Проблематика предъявления к членам миротворческих операций ООН гражданских исков выделена в самостоятельный раздел. Согласно требованиям раздела 49 Типового соглашения, если в суде страны, в которой проводится миротворческая операция, против члена персонала этой операции возбуждается гражданское дело, Специальный представитель Генерального секретаря официально уведомляет суд о том, относится ли это дело к исполнению данным членом служебных обязанностей или нет. При подтверждении того факта, что дело связано с непосредственным исполнением служебных обязанностей членом операции, рассмотрение его прекращается. Если же устанавливается, что дело не относится к исполнению служебных обязанностей, судебное разбирательство может быть продолжено. При этом имущество ответчика, необходимое ему для исполнения служебных обязанностей, не подлежит аресту, а его личная свобода не ограничивается ни при каких обстоятельствах.

Рассмотренные выше документы представляют собой общую правовую основу участия в миротворческих операциях ООН, без привязки к конкретной операции. Положения этих документов получают практическую реализацию только после принятия Советом Безопасности ООН решения о проведении соответствующей миротворческой операции. Совет Безопасности, в свою очередь, вправе санкционировать начало миротворческой операции при достижении трех условий: 1) имеется согласие страны или стран, вовлеченных в конфликт, создающий угрозу международной безопасности; 2) предложение о проведении миротворческой операции поддержано мировым сообществом; 3) государства – члены ООН выделяют средства и персонал для проведения операции.

Свое внешнее выражение санкция Совета Безопасности ООН на проведение миротворческой операции получает в мандате, который

определяет задачи и функции операции. Именно предписания мандата определяют содержание заключаемых Организацией и ее государствами-членами соглашений.

Таким образом, международно-правовые основы участия полицейского персонала в миротворческих операциях ООН нуждаются в дальнейшем развитии, что обусловливается расширяющейся активностью Организации по проведению миротворческих операций, многокомпонентностью участвующих в них сил, сложностью и разносторонностью решаемых задач. Все эти вопросы не могут быть успешно урегулированы в рамках проанализированных документов.

Иными словами, существующая правовая база уже не в состоянии адекватно и полноценно отвечать предъявляемым требованиям. Использование перечисленных документов также затрудняется обилием бланкетных норм, что может привести к спорным ситуациям. Очевидно, пришло время для решения вопроса о разработке единого инкорпорированного нормативного акта на уровне Организации Объединенных Наций, который бы урегулировал правоотношения, возникающие по поводу проведения миротворческих операций ООН, участия в них государств – членов Организации, а также деятельности в их рамках конкретных компонентов (вооруженные силы, гражданская полиция и гражданский персонал). В этом же документе следовало бы предусмотреть самостоятельный раздел, определяющий порядок участия, критерии отбора, правовой статус и компетенцию лиц, командируемых для участия в миротворческих операциях. Как вариант, в роли такого документа мог бы выступить кодификационный акт, утверждаемый Генеральной Ассамблеей ООН. С другой стороны, наличие кодификационного акта не исключало бы возможности заключения индивидуальных соглашений между ООН и ее государствами – членами. Основной задачей предлагаемого кодификационного акта стала бы выработка единых унифицированных подходов по вопросу участия в миротворческих операциях ООН, что, в свою очередь, неизбежно привело бы к унификации национальных законодательств в данной сфере.

Завершая обзор правовых основ участия гражданских полицейских наблюдателей в миротворческих операциях ООН, следует вспомнить о хронологически последнем документе – Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных

Наций и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 г.¹ Принятие этого документа в сравнительно недавнем по историческим меркам прошлом вполне объяснимо – именно на этот период пришелся пик эскалации вооруженного конфликта в Югославии и растущее число покушений на сотрудников ООН. В таких условиях Организация не могла не поставить вопрос об обеспечении безопасности своих представителей, что и было сделано в конвенциональной форме. Нормы упомянутой Конвенции не порождают никаких дополнительных полномочий для персонала ООН, включая гражданских полицейских наблюдателей. Они, скорее, призваны создать дополнительные гарантии обеспечения их безопасности, необходимые для выполнения возложенных на них задач. В таком понимании Конвенция чрезвычайно важна для определения статуса и роли персонала ООН и повышения авторитета осуществляемой миротворческой операции.

9.2. Национально-правовые нормативные основы участия сотрудников полиции МВД России в миротворческих операциях

Правовой институт участия сотрудников МВД России в качестве полицейских наблюдателей ООН возник сравнительно недавно – в начале 1990-х гг.². 1992 г. считается точкой отсчета в деле формирования национально-правовой базы России в указанной сфере. Ввиду полного отсутствия отечественного опыта участия сотрудников МВД СССР в миротворческих операциях ООН разработка правовых документов началась «с нуля» и проводилась в сжатые сроки в условиях фактической невозможности заимствования опыта зарубежных стран.

В связи с эскалацией в начале 1992 г. вооруженного конфликта на территории Югославии, Совет Безопасности ООН в феврале того же года утверждает мандат на проведение операции по поддержанию мира. Генеральный секретарь ООН направляет Российской Федерации предложение участвовать в планируемой операции с выделением для этих целей 30 сотрудников МВД России. 6 марта 1992 года Верховный Совет РСФСР принимает постановление «Об участии военного контингента в операциях ООН по поддержанию мира в

¹ Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 г. [URL] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/un_personnel_safety.shtml

² Зверев П.Г. Статус персонала ООН с позиций международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов // Московское научное обозрение. – 2013. – № 6 (34). – С. 41-44.

Югославии»¹. По аналогии данное постановление должно было регулировать вопросы участия российских сотрудников милиции в качестве полицейских наблюдателей в миротворческой миссии ООН, однако этого не произошло. Данный факт в дальнейшем сыграл серьезную негативную роль, что на практике выразилось в медленном и неэффективном развитии правовых основ участия российских милиционеров в миротворческих миссиях ООН. Еще хуже то, что отрицательные последствия такой недальновидной политики не преодолены до сих пор.

Стержневым нормативно-правовым актом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» (речь о нем пойдет ниже). Положения Закона детализируются в ряде ведомственных подзаконных актах, таких, например, как приказ МВД России от 30 августа 2000 г. № 914 «Об организации участия сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России в миротворческих миссиях» и приказ МВД России № 268 «Об утверждении Инструкции о порядке выезда сотрудников и работников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих и лиц гражданского персонала внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации», а также некоторые другие подзаконные акты, регламентирующие вопросы финансового и материального характера.

Возвращаясь к событиям начала 1992 г., следует заметить, что вопрос о направлении сотрудников МВД России для участия в миротворческой операции ООН на территории Югославии вызвал активное обсуждение на уровне федеральных органов исполнительной власти, в результате чего Правительство России приняло решение об отправке в Югославию 30 сотрудников МВД России. Впрочем, данное решение как нормативно-правовой акт оформлено не было, и в конечном итоге полноценная нормативно-правовая база так и не была сформирована ввиду полного отсутствия необходимых правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации.

В июле 1993 г. Правительство России принимает постановление «Об участии сотрудников органов Министерства внутренних дел

¹ Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 12. – Ст. 619.

Российской Федерации в полицейском контингенте Сил ООН по охране в Югославии»¹. Данным постановлением продлевался до одного года срок участия сотрудников МВД России в полицейском контингенте миротворческой миссии, а также устанавливалась периодичность замены (ротация) российских наблюдателей в составе контингента.

В марте 1994 г. Правительство России принимает постановление «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по координации участия Российской Федерации в миротворческой деятельности и ее состава»². Утверждение такой комиссии преследовало цель обеспечения согласованности в действиях федеральных органов исполнительной власти и иных российских организаций при осуществлении содействия предотвращению международных споров и конфликтов и их мирному урегулированию. Главной задачей комиссии было определено содействие формированию и проведению единой государственной политики в области миротворчества. В состав комиссии входил представитель МВД России, что повышало эффективность организационно-правового обеспечения участия сотрудников органов внутренних дел в миротворческих операциях. Состав комиссии неоднократно изменялся, однако членство представителя МВД России неизменно сохранялось. В практическом плане деятельность комиссии по вопросу формирования правовой базы в рассматриваемой сфере не принесла желаемых результатов. Так, подготовленный при участии комиссии и принятый в 1995 г. Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»³ в большей степени регулирует алгоритм предоставления военного персонала, оставляя без должного внимания вопросы направления в миротворческие миссии сотрудников МВД России. И все же именно этот Закон стал центральным звеном формируемого института участия России в миротворческой деятельности, восполнив пробел в законодательстве, существовавший с начала 1990-х гг., и обеспечив легитимность такого участия.

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – К 29. – Ст. 2718.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – К 14. – Ст. 1063.

³ Федеральный закон от 23.06.1995 № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности». [URL] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=110167>

Одним из главных недостатков Федерального закона 1995 г. является отсутствие в его нормах прямого указания на институт гражданских полицейских наблюдателей ООН, которые, вместо этого, включены в категорию «гражданский персонал». Между тем мировая практика миротворчества под эгидой ООН с начала 1990-х гг. придерживается деления персонала любой миротворческой операции на три категории: военный, полицейский и гражданский компоненты. При этом под полицейским компонентом понимается сегмент гражданской полиции ООН (*UN civil police*)¹, поскольку в составе миротворческой операции может также присутствовать категория военной полиции (*UN military police*), входящая в состав военного компонента.

В качестве субъекта, уполномоченного принимать решение о направлении гражданского персонала (включая полицию) для участия в миротворческих операциях, Федеральный закон определяет Правительство России. Тем самым был устранен долгое время существовавший юридический пробел, не позволявший уяснить, какой именно орган государственной власти принимает указанное решение. Поначалу это была совместная прерогатива Президента и Правительства России – в порядке обычно-правовой нормы. С принятием Закона ситуация юридически была урегулирована, однако на практике решение о направлении в ту или иную миротворческую операцию гражданских полицейских наблюдателей принимает исключительно Президент России, который, в соответствии с Федеральным законом, принимать такого рода решения не уполномочен. Правительство же на практике лишь обеспечивает реализацию принятого Президентом решения. Налицо несоответствие норм Федерального закона и складывающейся правоприменительной практики, то есть он фактически не выполняется. Впрочем, в сложившемся положении вещей можно усмотреть и реализацию интересов МВД России. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента России от 01 марта 2011 г.², данный федеральный орган исполнительной власти находится в непосредственном подчинении Президенту России, поэтому ситуация, при которой лично Президент принимает решение о

¹ Сотрудники гражданской полиции ООН осуществляют мониторинг за деятельностью национальных органов полиции государства, на территории которого осуществляется миротворческая операция.

² Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 1 марта 2011 г. [URL] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=151268>

направлении сотрудников органов внутренних дел в миротворческую миссию ООН для выполнения обязанностей гражданских полицейских наблюдателей, выглядит вполне логичной.

Следующим шагом в деле формирования правовой базы участия российских полицейских в миротворческих операциях ООН должно стать принятие специального федерального закона, рамочного по своему характеру, требующего детализации в соответствующих подзаконных нормативно-правовых актах. Первая попытка разработать такой нормативный акт была сделана Министерством обороны России еще в 1995 г. (Положение о военном и гражданском персонале Российской Федерации, выделяемом для участия в деятельности по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности) совместно с Министерством внутренних дел России. Несмотря на свою актуальность, подготовленный документ принят не был. К тому же, анализ положений проекта указывает на имевшийся у него существенный недостаток – его односторонняя направленность. Нормы документа учитывали преимущественно интересы Министерства обороны России в ущерб интересам МВД и других силовых ведомств. Следует также иметь в виду, что мандаты миротворческих операций, принимаемые Советом Безопасности ООН, как правило, по-разному определяют задачи и функции военного и гражданского компонента (включая гражданскую полицию), на практике же указанные компоненты действуют на условиях паритета и самостоятельности. Это немаловажное обстоятельство совершенно не учитывалось при разработке рассматриваемого проекта. Согласно ему, миротворческие силы России представляют собой совокупность военной и гражданской составляющих при едином командовании, в роли которого выступают органы военного управления, назначаемые Министерством обороны России. При таком подходе гражданская полиция, разумеется, попадает в прямое подчинение военному руководителю российского миротворческого контингента. А ее статус в миротворческом контингенте практически не определен.

В первом десятилетии XXI века совершенно отчетливо проявилась тенденция увеличения численности российских сотрудников милиции в качестве полицейских наблюдателей ООН в миротворческих операциях на фоне расширения географии самих операций. Это устанавливает дополнительные критерии отбора (профессиональные и физические качества) среди сотрудников правоохранительных органов, привлекаемых к участию в миротворческих операциях. На сегодняшний же день степень и

качество разработанности национальной правовой базы участия России в миротворческих операциях довольно низкие, что чревато серьезными осложнениями, связанными, например, с отсутствием урегулированного правового статуса лиц, привлекаемых к участию в миротворческих операциях в качестве гражданских полицейских наблюдателей, и обеспечением их социальных гарантий.

На практике невозможно предусмотреть все спорные ситуации, которые могут возникать в связи с участием сотрудников органов внутренних дел в операциях по поддержанию мира – речь идет не только и количественном росте миротворческих операций и расширении их географии, но также об увеличении числа субъектов, их проводящих. Сегодня на авансцену международного миротворчества, наряду с ООН, выходят и иные международные организации, в которых российские полицейские наблюдатели также принимают участие, пусть и в небольшом количестве (ОБСЕ, ЕС). Наконец, под влиянием происходящих в мире изменений меняется и целевая направленность миротворческих операций. Вплоть до конца XX века, пожалуй, единственной функцией гражданской полиции ООН была функция наблюдения (*monitor*) (сотрудники гражданской полиции ООН так и назывались – *police observers / monitors*). Начиная с 1999 г. (операция ООН в Косово), появляется исполнительная (*executive*) функция, в рамках которой сотрудники международного полицейского контингента непосредственно реализуют свои обычные полицейские полномочия, что сопряжено с потенциальной серьезной опасностью для их жизни и здоровья. В таких условиях наличие целостной систематизированной нормативно-правовой базы по организации и деятельности российских полицейских наблюдателей в миротворческих операциях ООН является необходимым.

Каким же образом эволюционировало российское законодательство, регламентирующее участие сотрудников органов внутренних дел в международных миротворческих операциях, после принятия в 1995 г. Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»?

21 декабря 1995 г. Советом Безопасности ООН принимается резолюция 1035¹, во исполнение которой 20 января 1996 г. Президент России дает указание об участии Российской Федерации в Силах Международной гражданской полиции ООН в Боснии и Герцеговине.

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – К 29. – Ст. 2718.

На основе этого указания, в частности, МВД России предлагается выделить для участия в указанной миротворческой операции 37 сотрудников органов внутренних дел. Однако национальное законодательство России не знает такой формы права, как «указание», поэтому говорить о данном документе как о имеющем нормативный характер неуместно. В конечном итоге российский полицейский контингент принял участие в составе Сил Международной гражданской полиции ООН в Боснии и Герцеговине, в отсутствие соответствующих решений Правительства России. Положение осложнилось тем, что на уровне министерства вопросы участия сотрудников органов внутренних дел в рассматриваемой операции по поддержанию мира с новым мандатом и, соответственно, новыми задачами, также не получили отражения в издаваемых МВД России нормативно-правовых актах.

Среди ведомственных нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы участия сотрудников полиции МВД России в миротворческих операциях ООН в качестве полицейских наблюдателей, отдельного внимания заслуживает приказ МВД России от 15 февраля 1995 г. «О совершенствовании отбора и организации специальной подготовки сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России, направляемых для участия в миротворческих миссиях ООН в качестве наблюдателей гражданской полиции». Нормами данного приказа регулировались вопросы отбора кандидатов, направляемых в качестве наблюдателей гражданской полиции, их подготовки и медицинского освидетельствования. Наибольшую ценность при этом имело приложение 1 к приказу «Программа специальной подготовки контингента, направляемого для участия в миссиях ООН в качестве наблюдателей гражданской полиции». Программа устанавливала основные требования, предъявляемые к кандидатам, определяла их умения и навыки. Учебный план предусматривал изучение нормативно-правовой базы деятельности наблюдателей гражданской полиции, а также прохождение ряда специальных дисциплин – страноведения, языковой, автомобильной, огневой, физической, компьютерной, минно-подрывной, медицинской, морально-психологической, радиоподготовки и военной топографии. Завершалось обучение сдачей зачетов. Особое внимание при обучении уделялось рассмотрению правового статуса наблюдателя гражданской полиции ООН, анализу принципов миротворческой деятельности, порядку прохождения службы, гарантиям правовой и социальной защищенности. Рассматриваемый приказ выгодно

отличался тем, что представлял собой единый систематизированный документ, положения которого были логически взаимосвязаны. Однако в 2000 г. приказ был признан утратившим силу, а взамен него был принят приказ МВД России от 30 августа 2000 г. № 914 «Об организации участия сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России в миротворческих миссиях», в котором идет речь об организации отбора, обучения, командирования сотрудников полиции в миротворческие миссии, а также об управлении российскими контингентами, находящимися в миротворческих миссиях.

Основные направления деятельности МВД России по обеспечению участия в миротворческих операциях ООН состоят в следующем: 1) отбор и подготовка кандидатов; 2) организация их командирования в миротворческие миссии; 3) анализ и оценка деятельности российского полицейского контингента; 4) нормативно-правовое обеспечение участия в миротворческих миссиях; 5) формирование резерва участников миротворческих операций¹.

К сожалению, не все указанные направления реализуются в достаточной мере. Отмечается несовершенство и недостаточность нормативно-правового регулирования участия российских полицейских наблюдателей в международных миротворческих операциях. Практически полностью отсутствует активность в вопросе анализа и оценки деятельности российского полицейского контингента в условиях миротворческих операций, что является одним из приоритетных направлений.

Принятый 19 марта 2007 г. приказ МВД России № 268 «Об утверждении Инструкции о порядке выезда сотрудников и работников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих и лиц гражданского персонала внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации»² не устранил самое существенное противоречие, связанное с подчиненностью командированных лиц в период их нахождения за границей. Свою основную деятельность российские полицейские

¹ Земсков Ю.В. Международно-правовые проблемы организации и деятельности российских полицейских наблюдателей в операциях ООН по поддержанию мира: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 93-96.

² Приказ МВД России от 19.03.2007 № 268 «Об утверждении Инструкции о порядке выезда сотрудников и работников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих и лиц гражданского персонала внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации». [URL] <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12054974/>

наблюдатели осуществляют на основе приказов, распоряжений и указаний руководителей миротворческих миссий и их структурных подразделений. Что касается вопросов регулирования взаимоотношений внутри российского контингента, руководство осуществляется командиром контингента и его заместителем, назначаемыми министром внутренних дел России. Перечень субъектов управления российским полицейским контингентом полностью отвечает требованиям нормативных документов ООН и расширительному толкованию не подлежит. Нормы же внутреннего российского законодательства (п. 6 Инструкции, утвержденной указанным приказом) устанавливают обязанность сотрудников МВД России, находящихся в иностранном государстве, согласовывать свою деятельность с послом России, который координирует работу находящихся в государстве пребывания делегаций и групп специалистов российских государственных учреждений, организаций и предприятий.

Наконец, еще одним существенным недостатком ведомственного законодательства МВД России по вопросу участия российских полицейских наблюдателей в миротворческих миссиях ООН является отсутствие такого основания командирования вышеуказанных сотрудников, как направление их для участия в составе международного полицейского контингента в миротворческой операции, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» 1995 г.

Устранение рассмотренных противоречий представляется возможным посредством принятия ведомственного нормативно-правового акта универсального характера, который будет регламентировать любые правоотношения, возникающие по поводу направления в зарубежные командировки, независимо от целей командирования.

Анализ действующего состояния национальной нормативно-правовой базы участия российских полицейских наблюдателей в миротворческих операциях ООН позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на наличие стержневого элемента такой базы (Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»), ведомственные нормативно-правовые акты требуют обновления с учетом накопленного опыта российского миротворчества, новых

требований Секретариата ООН и возросших масштабов российского участия в миротворческих операциях, проводимых не только Организацией Объединенных Наций, но и другими международными организациями.

§ 10. Вопросы обеспечения полицейским персоналом международных миротворческих операций Организации Объединенных Наций

*A posteriori*¹

10.1. Подготовка сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях

В современных условиях задачи, стоящие перед гражданской полицией международных миротворческих операций, уже не ограничиваются простым наблюдением за деятельностью их местных коллег. Иностранному офицеру полиции должен уметь консультировать, организовывать и обучать сотрудников местной полиции, а также при необходимости, определяемой Организацией Объединенных Наций, осуществлять в зоне проведения миротворческой операции исполнительно-распорядительные функции в качестве действующего сотрудника полиции. Зачастую работая в нестабильном обществе и опасной окружающей среде с высоким уровнем преступности, полиции приходится защищать разные, порой антагонистически настроенные, слои населения. Главной задачей сотрудников международной полиции, как и их местных коллег, является обеспечение уважения прав человека и снижение уровня преступности. На них также могут быть возложены и другие обязанности, например, по оказанию помощи в возвращении жилья законным владельцам, участию в разоружении населения и наблюдению или контролю над проведением выборов. В то же время на подразделения гражданской полиции ООН довольно часто возлагаются дополнительные, «неполицейские», задачи, для выполнения которых они не укомплектованы, не оснащены или не подготовлены и которые гораздо лучше выполнялись бы другими компонентами миротворческих операций (военным или гражданским). К их числу относятся, например, функции по охране зданий и сооружений ООН, транспортировке заработной платы сотрудников миссии и т.д.

Сформированные подразделения полиции (СПП / FPU), специально подготовленные и оборудованные для выполнения, например, такой задачи, как управление массовыми скоплениями людей (*crowd management*) и проведения подобных полицейских акций, являются особым типом международного полицейского актива. Примером таких подразделений в 1990-е – начале 2000-х гг. стали

¹ (Лат.) «Исходя из опыта».

многонациональные специализированные подразделения (MSU) в Боснии и Герцеговине (МООНБГ, 1995-2002), находившиеся под военным контролем Сил НАТО по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине (СФОР). В рамках Миссии ООН в Косово (МООНК, с 1999 г.) были сформированы специализированные подразделения полиции (SPU), ставшие неотъемлемой частью полицейских сил ООН. Кроме того, два подразделения такого рода были дислоцированы в качестве интегрированной части полиции ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ, 1999-2002). Значение СПП возрастает в рамках исполнительных (*executive*) полицейских миссий. Подобно военному компоненту, СПП, как правило, работают в подразделениях, поэтому зачастую не подходят для персонального дислоцирования как обычные гражданские полицейские. Следует подчеркнуть, что СПП интегрируются в общую концепцию полиции ООН наряду с другими особыми подразделениями (службой экспертов, следственными подразделениями и т.д.) и подчиняются единой системе управления.

Значимой задачей, стоящей перед гражданской полицией ООН в процессе подготовки местных полицейских, является контакт со средствами массовой информации. Действительно важно, чтобы население региона, в котором проводится миротворческая операция, понимало, почему и зачем на его территории присутствуют иностранцы в униформе и голубых беретах. Сотрудники гражданской полиции ООН, при поддержке местных полицейских, должны показать, что они представляют не столько полицейские силы, сколько полицейскую службу, а целью их пребывания в регионе является поддержание законности и правопорядка и защита интересов всего населения, а не одних только влиятельных лиц и элементов общества. Достижение указанной цели осуществляется посредством поддержания общественного порядка и безопасности, в процессе борьбы с преступностью и реализации совместной охраны правопорядка (*community policing*).

В прошлом, формальные требования ООН для сотрудников гражданской полиции не были слишком высокими. Все, что требовалось от кандидатов, это пять лет службы в полиции, достаточное владение английским языком или другим официальным языком миротворческой миссии (например, французским или испанским), наличие водительского удостоверения и навыков вождения полноприводным автомобилем. Такие требования основывались на традиционных функциях по наблюдению. Однако опыт миротворческих операций последнего десятилетия показал, что требования существенно возросли.

На прошедшем в 1998 г. семинаре в Аммане более подробный перечень предлагаемых требований был представлен бригадным генералом Иорданской королевской академии полиции М. Аль-Хадидом. Согласно этому перечню, офицер гражданской полиции должен иметь базовые навыки осмотра места происшествия, знать, как проводится расследование, как пользоваться средствами связи и компьютерной техникой, уметь читать карту и подготавливать письменный отчет (рапорт). Сотрудник полиции должен понимать роль полиции в расследовании фактов нарушения прав человека. Кроме того, иностранные полицейские должны иметь солидные знания о гражданской полиции ООН и всех других компонентах миротворческой операции с целью понимания своих непосредственных обязанностей.

Участник семинаров в Претории (ЮАР) и Карлайле Национальный комиссар шведской полиции С. Хекшер предоставил следующий перечень требований к квалификации офицера гражданской полиции ООН: 1) высокий профессионализм; 2) знание истории и культурных традиций страны, в которой данный сотрудник будет проходить службу; 3) владение соответствующим языком; 4) понимание причин конфликта; 5) знание законодательства страны пребывания; 6) знание структуры государственных и общественных учреждений; 7) чувство культурного окружения и взаимодействия; 8) хорошие педагогические способности и многое другое.

Практика показала, что далеко не все страны обеспечивают ООН сотрудниками полиции, которые отвечают вышеуказанным стандартам. В докладе Независимой международной комиссии по Косово было отмечено, что «некоторые подразделения должны быть отправлены домой из-за недостаточной подготовленности». Например, некоторые сотрудники полиции не были обучены обращению с огнестрельным оружием¹. Около двухсот сотрудников полиции досрочно прекратили исполнение своих обязанностей по причине несоответствия необходимым стандартам. Одна из причин возникшей трудности в обеспечении квалифицированного персонала была связана с тем, что изначально те же основные требования были разосланы Подразделением гражданской полиции Департамента операций по поддержанию мира ООН государствам-членам для набора персонала для участия в Миссии ООН в Косово. В то же время шел активный набор миротворцев для прохождения службы в миссии

¹ Independent International Commission on Kosovo. The Kosovo Report. – Oxford / New York, 2000. – P. 111.

ООН в Боснии и Герцеговине, которая не была исполнительной. В спешке не обратили внимания на тот факт, что вновь учреждаемая миссия в Косово функционировала на основе исполнительного мандата, предусматривавшего, в частности, право полиции применять огнестрельное оружие. В то же время важно подчеркнуть, что так называемые «стандарты ООН» представляют собой минимальные требования для конкретных миротворческих миссий и зависят от задач, поставленных Советом Безопасности ООН, либо касаются определенной фазы миротворческой операции. При этом Подразделение гражданской полиции ДОПМ может достаточно четко определить, какого рода профессиональные навыки и опыт требуются для участия в той или иной миротворческой операции, как это было в случае с Миссией ООН в Косово или в Восточном Тиморе в 2001 г.

Процедура тщательного отбора чрезвычайно важна, и в этом деле полезными для национальных правительств, желающих направить своих сотрудников полиции в зону конфликта, могут оказаться команды по оказанию помощи в подборе персонала ООН (SAT). Как отметил на семинаре в Карлайле Х. Хартц, тогдашний руководитель Подразделения гражданской полиции ДОПМ, эксперты таких команд могут помочь не только в проведении тестирования, но также в даче консультаций по вопросам профессиональной подготовки в соответствии со стандартами ООН, непосредственно перед дислоцированием.

Выступая на семинаре в Буэнос-Айресе (Аргентина), посол Швеции М. Холквист предложил учредить международную систему использования «голубых карточек», наподобие той, что действует в его стране. Голубые карточки выпускаются для сотрудников, которые имеют право несения службы в гражданской полиции ООН согласно стандартам на основе требований Организации, и равным образом могут применяться к другим видам международной полицейской службы, например в рамках миротворческих миссий ОБСЕ или ЕС. Сотрудники полиции, уже имеющие голубые карточки, не должны вновь проходить тестирование перед очередным направлением в миротворческую миссию, сами же карточки обновляются по истечении определенного периода времени. Окончательное решение относительно подбора сотрудников полиции, направляемых в зону конфликта, принимается по согласованию с ответственным органом государственной власти соответствующей страны, при условии, что в ней также применяются минимальные требования ООН, предъявляемые к сотрудникам полиции в таких случаях.

Сотрудник гражданской полиции ООН должен быть надлежащим образом оснащен. Индивидуальная экипировка (и персональное оружие – для исполнительных миссий) обеспечивается государством, направляющим сотрудников полиции. Что касается оборудования и техники общего пользования (автомобили, средства связи, канцелярские и иные расходные материалы), они обеспечиваются ООН и хранятся в ее логистических центрах. Комплексы первоначального оборудования заготавливаются заранее с целью учреждения штаб-квартиры вновь развертываемой миссии. Данная задача возлагается, соответственно, на ООН или региональную организацию, координирующую проведение операции.

Обучение играет важную роль в повышении профессионализма миротворцев. На семинаре в Стокгольме генерал-лейтенант С. Намбьяр предложил создать региональные учебные центры, в которых могли бы проходить подготовку сотрудники полиции многих развивающихся стран, не имеющих собственной инфраструктуры и условий для эффективного обучения и подготовки контингентов и персонала. По мнению докладчика, это привело бы к обеспечению стандартизации и координации в сфере подготовки миротворцев, а также было бы оправдано с экономической точки зрения. При этом военнослужащим и сотрудникам полиции обеспечиваются отдельные формы обучения, но предоставляется возможность участия и в совместных подготовительных занятиях. По замыслу, полицейские, прошедшие обучение в одном из таких центров, будут эффективнее сотрудничать со своими коллегами из того же региона планеты в конкретно взятой миротворческой операции. Особую актуальность это приобретает в операциях, действующих на основе исполнительного мандата.

Следует также учитывать, что полицейские из стран, расположенных в том же регионе планеты, где проводится та или иная миротворческая операция, способны лучше понимать и относиться с большим уважением к культурным и иным региональным особенностям страны проведения операции, нежели полицейские из других частей планеты. Как следствие, такие сотрудники могут внести значительный вклад в ход и результаты миротворческой операции, и их, несомненно, следует стимулировать в плане продолжения участия в будущих операциях.

На семинарах в Канаде и Аргентине обсуждалась модель подготовки миротворцев. В соответствии с ней, необходимо учредить два отдельных подготовительных курса: для сотрудников полиции и

для начальствующего состава полиции. При этом второй подготовительный курс необходимо интегрировать с курсами для военнослужащих и гражданского персонала миротворческих операций, в которых участвуют, например, представители Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Управления Верховного комиссара ООН по правам человека или Международного комитета Красного Креста. Результативными являются совместное обучение с представителями других стран и многофункциональное обучение. Подразделение гражданской полиции ДОПМ разработало базовые программы обучения для подготовки сотрудников полиции к несению службы в миротворческих операциях (Курс подготовки сотрудников полиции ООН / UNPROS). В 1997 г. в Швеции был разработан первый Курс обучения руководящего состава полиции, нацеленный на подготовку международных офицеров полиции начальствующего состава для работы на руководящих должностях в миротворческих миссиях, а в начале 2000-х гг. была подготовлена типовая учебная программа для Курса начальствующего состава полиции ООН (UNPCCS).

По прибытию в миротворческую операцию сотрудники гражданской полиции ООН должны хорошо изучить местное население, наиболее выдающихся его представителей (политиков, военных и т.д.), местные обычаи и традиции – все это должно стать важной частью их полицейской работы. Данная задача облегчается тем, что сотрудники полиции могут жить в непосредственной близости к местному населению и на практике они, как правило, снимают жилье у местных арендодателей. Конечно, получение знаний о местном населении требует времени, поэтому доклад Брахими рекомендовал сотрудникам гражданской полиции нести службу в миротворческой миссии как минимум один год непрерывно в целях обеспечения должного уровня преемственности¹.

Кроме хорошо подготовленных полицейских-мужчин, проходящих службу за рубежом в качестве сотрудников гражданской полиции ООН, важно привлекать к участию в миротворческих операциях сотрудников полиции женского пола – об этом говорилось в заявлении Председателя Совета Безопасности ООН в 1997 г., сделанного от имени Совета и подготовленного констеблем Дж.

¹ Зверев П.Г. О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 1 (35). – С. 71-76; Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, para.124.

Страхан в ходе семинара в Корнвалисе¹. В ситуациях конфликтов или высокого уровня социальной напряженности женщины зачастую могут лучше мужчин осуществлять уход за жертвами насилия. Высказывалось также предположение о том, что женщины-полицейские часто лучше своих коллег мужского пола относятся к женщинам из числа местного населения.

В заключение хочется отметить, что национальное правительство и министерство внутренних дел того или иного государства, включая Россию, получают дополнительный стимул для повышения репутации и статуса полиции в глазах общественности, если сделают достоянием гласности сведения о том, что сотрудники полиции смогли внести важный вклад в дело поддержания мира. В этой связи актуализируется заключительный отчет (рапорт) сотрудников полиции, подготавливаемый по прибытии из миротворческой миссии. Кроме того, что национальное правительство должно быть способным качественно готовить (обучать) сотрудников полиции перед их отправлением в миротворческие операции, по возвращении домой они должны быть надлежащим образом приняты и им должна быть оказана всесторонняя поддержка².

Внимание на себя обращает парадокс, связанный со значительными вложениями в подбор и подготовку миротворцев и отсутствием отдачи со стороны бывших миротворцев по возвращении их домой. Национальные полицейские службы редко пользуются вновь приобретенными навыками репатриантов и, по идее, могли бы сделать гораздо больше в плане дальнейшего профессионального развития сотрудников полиции. Отмечается возможное ухудшение физического и психического здоровья бывших миротворцев, которому также не уделяется достаточное внимание. И если вопросы физического здоровья еще хоть как-то контролируются на национальном уровне, то проблема психологической реинтеграции решается намного труднее, поскольку требует определенных организационных изменений³.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости повышения качества подготовки сотрудников полиции – кандидатов

¹ Security Council Presidential Statement, S/PRST/1997/38 of 14 July 1997.

² Dupont B., Tanner S. What happens before and after: The organizational and human resources challenges of deploying Canadian police peacekeepers abroad. – In: Community policing and peacekeeping. Ed. by P. Grabovsky. – London: CRC Press, 2009. – P. 267-286.

³ Зверев П.Г. Социально-психологические аспекты совместной охраны правопорядка как направления полицейской деятельности современных миротворческих операций ООН // Психология. Социология. Педагогика. – 2014. – № 3 (40). – С. 7-10.

на участие в миротворческих операциях ООН, поскольку в конечном счете речь идет о поддержании престижа Российской Федерации на международной арене. В этом плане полезным может оказаться опыт других государств, описанный выше.

10.2. Количественная обеспеченность полицейским персоналом миротворческих операций

В условиях современных миротворческих операций важным является не только вопрос качества подготовки сотрудников национальной полиции, принимающих участие в составе компонента гражданской полиции той или иной миссии¹, но и количественный индикатор ее обеспеченности полицейским персоналом. В совокупности два этих аспекта дают представление о значении и роли полицейского компонента в миротворческих и миростроительных процессах Организации Объединенных Наций на современном этапе.

В своем заявлении, сделанном в июле 1997 г., председатель Совета Безопасности ООН признал растущую роль гражданской полиции в содействии укреплению доверия и безопасности в целях предотвращения конфликтов, их сдерживания и построения мира в постконфликтный период. При этом государствам было рекомендовано надлежащим образом готовить сотрудников гражданской полиции и экспертов по правовым вопросам. Председатель подчеркнул «важность подбора квалифицированных сотрудников гражданской полиции с учетом максимально широкого географического диапазона»².

Ряд стран, принимающих участие в Проекте по вызовам ООН³, регулярно направляют в миротворческие операции, проводимые Организацией, довольно большое количество сотрудников полиции. В начале 2000-х годов более семи с половиной тысяч гражданских полицейских находилось в восьми миротворческих миссиях. При этом подавляющее большинство из них были дислоцированы в Юго-Восточной Европе (более полутора тысяч – в Боснии и Герцеговине и четыре с половиной тысячи – в Косово). Что касается Африканского континента, на тот момент там находилось всего 89 полицейских, 22 из которых проходили службу в Западной Сахаре, 54 – в Сьерра-Леоне

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 38-40.

² Security Council Presidential Statement, S/PRST/1997/38 of 14 July 1997.

³ Зверев П.Г. Проблемы формирования основополагающей доктрины миротворческих операций ООН в начале 2000-х годов // Материалы международной научно-практической конференции «Достижения и перспективы правовой науки», 9 июня 2014. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 10-12.

и 13 – в Демократической Республике Конго. В Восточном Тиморе работало 1 316 сотрудников гражданской полиции, в Гватемале – 9, а на Кипре – 35 человек¹. Такой дисбаланс вызвал массу критических замечаний по поводу того, что, в то время как промышленно развитые страны Запада могут выделить на проведение операций в развивающихся странах большие финансовые средства, свои миротворческие силы они все же предпочитают направлять в менее опасные «горячие точки».

На состоявшемся в Карлайле (США) семинаре были отмечены трудности, связанные с набором сотрудников полиции в качестве гражданских полицейских для участия в миротворческих операциях. Например, в США эта проблема решается в основном посредством набора сотрудников полиции, вышедших в отставку. Для стран с низким возрастным порогом выхода сотрудников полиции на пенсию это может быть реальным решением, чего нельзя сказать о тех странах, где пенсионный возраст довольно высок. Также важно, чтобы опыт работы в полиции был актуальным, отвечающим современным условиям.

В Соединенных Штатах к числу факторов, позитивно влияющих на набор сотрудников полиции, кроме тех, которые увольняются в запас по Международной уголовной следственной тренировочной программе (МУСТП / ICITAP), можно отнести следующие. Во-первых, диверсифицированную структуру полиции, а во-вторых, отсутствие единой точки соприкосновения правительственных структур, ответственных за координацию обеспечения полицейским персоналом операций ООН в пользу мира, как рекомендуется в докладе Брахими². Набор и обучение американских полицейских через МУСТП осуществляется компанией «ДайнКорп» (DynCorp). В некоторых странах существуют политические ограничения в отношении направления сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях. Наиболее распространенной проблемой для государств-членов, как это отражено в докладе Брахими, является то, что «количество и состав их полицейских сил, как правило, предназначены только лишь для решения внутригосударственных задач»³. Более того, можно добавить, что полиция, в отличие от военных, постоянно находится «в состоянии войны» – войны с преступностью, обеспечивая общественную безопасность и

¹ UN DPKO, 31 December 2001.

² Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, para.124.

³ Ibid, para.122.

правопорядок. Доклад Брахими предлагает государствам-членам ООН создавать национальные резервы действующих сотрудников полиции, которые доступны и подготовлены для оперативной дислокации в миротворческих операциях ООН, находясь, в контексте системы Организации, в состоянии ожидания¹.

ООН поощряет участие в миротворчестве региональных организаций в соответствии с главой VIII своего Устава². В последнее десятилетие значительную роль в полицейской деятельности европейских операций в пользу мира играет ОБСЕ. Завершив в 1997 г. миссию гражданской полиции в Восточной Славонии, ОБСЕ занялась деятельностью по обучению и подготовке полицейских кадров в Косово, играя координирующую роль в развитии полицейской деятельности на всей территории бывшей Югославии.

ОБСЕ тесно сотрудничает с ООН, Европейским союзом и другими организациями на Балканах, а также учредила систему быстрого реагирования в целях оперативного направления наблюдателей и иных лиц, включая сотрудников полиции, при возникновении кризиса. Существует также письменное соглашение о координации усилий ООН и ЕС в рассматриваемой сфере, которое может послужить примером для заключения аналогичных соглашений с другими региональными организациями: ЭКОВАС в Африке, АСЕАН в Юго-Восточной Азии, ОАГ в Америке.

Еще в ноябре 2001 г. ЕС объявил о своем намерении дислоцировать до конца 2003 г. 5000 гражданских полицейских, 1000 из которых должны были быть готовыми к мобилизации в течение одного месяца³. С этой задачей ЕС справился. Полицейские, о которых идет речь, находились в состоянии готовности к отправке в кризисные регионы, в том числе за пределы Европы, на основе мандата ООН, принятие которого обычно предшествует развертыванию миротворческих сил. В рамках Секретариата ЕС стал функционировать Отдел по делам гражданской полиции, первоначально состоявший из 7 сотрудников полиции. В то же время подчеркивалось, что гражданские полицейские из стран ЕС,

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 39; Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, para.120.

² Зверев П.Г. Роль региональных организаций и соглашений в поддержании мира // Молодой ученый. – 2014. – № 5 (64). – С. 351-352.

³ EU General Affairs Council Police Capabilities Commitment Conference Declaration, Brussels, 19 November, 2001.

дислоцированные в различных миссиях до 2003 г., входили в состав указанных 5000 сотрудников полиции.

В 2000 г. в прессе появилось сообщение о совместном заявлении министров иностранных дел Швеции и Финляндии, по мнению которых, выделение каждой страной всего по 1% от общего числа сотрудников национальной полиции для несения службы за рубежом в качестве гражданских полицейских – абсолютно реальная задача¹. Особенно ценным было признано создание комплексных баз данных на глобальном и региональном уровнях, в которых отражалась бы возможность сотрудников национальной полиции участвовать в миротворческих операциях. ООН, как ведущая организация, должна обеспечить, чтобы вся информация такого рода, содержащаяся в рабочей и оперативной документации, максимально соответствовала ее стандартам. ОБСЕ и ЕС уже создали такие базы данных. Между ООН, с одной стороны, и ОБСЕ, ЕС и ЗЕС – с другой, было проведено несколько координационных совещаний, касавшихся обмена информацией, после которых региональные организации вплотную занялись созданием баз данных, содержащих сведения о полицейских ресурсах. В частности, базы данных международных организаций должны содержать такого рода информацию, как количество сотрудников полиции, которые могут быть направлены от каждой страны, категории полицейского персонала, профессиональные навыки и квалификация, а также соответствующую справочную информацию. Во избежание устаревания информации в международных базах данных и потери ею своей эксплуатационной ценности, национальные полицейские органы должны иметь возможность оперативного контакта с международными миротворческими структурами, прежде всего, с Департаментом операций по поддержанию мира ООН. Информация таких баз данных может быть использована для начала дискуссии с национальными правительствами по поводу потенциального участия в миротворческих операциях, а также по другим вопросам, например, в связи с проведением встреч стран-доноров.

Активная разработка реестра в количестве около ста сотрудников полиции была начата в январе 2002 г. отделом гражданской полиции ДОПМ в штаб-квартире ООН в тесном сотрудничестве с государствами, направляющими свои контингенты. Изначально реестр был ориентирован на персонал штаб-квартиры и специализированных категорий, таких как служба подготовки и

¹ Lindh A., Tuomioja E. Katastrofhjälp duger inte // Dagens Nyheter, 30 april 2000.

обучения местной полиции. Опыт прошедших двенадцати лет показал, что формирование такого реестра значительно способствовало набору персонала, готового к оперативному развертыванию для работы по ключевым направлениям с целью обеспечения скорейшего запуска новых миссий. В то же время ответственность за подбор таких сил, их обучение и обеспечение готовности к развертыванию по запросу по-прежнему лежит на государствах-донорах.

10.3. Проблема подбора персонала гражданской полиции для участия в миротворческих операциях

Действующая система подбора персонала гражданской полиции, *ad hoc*, из целого ряда государств – членов ООН имеет три серьезных пробела, два из которых обсуждались Группой Брахими и на семинарах Департамента операций по поддержанию мира ООН.

Во-первых, ООН на протяжении десятилетия продолжает показывать нестабильные результаты в подборе полицейского персонала, отвечающего минимальным требованиям и, в ряде случаев, не обладающего опытом осуществления совместной охраны правопорядка (*community policing*)¹ и обеспечения международных стандартов прав человека. И это – невзирая на то, что усилия по повышению общего качества, согласно отчетам, в целом были успешными. Так, по утверждению одного из бывших заместителей Комиссара полиции в Миссии ООН в Боснии и Герцеговине (МООНБГ, 1995-2002), за время его более чем годовой работы около 10-15% полицейских, прибывавших в миссию, не отвечали базовым критериям². Кроме того, по мере расширения роли и функций международной гражданской полиции³, ООН стала испытывать значительные трудности, связанные с подбором полицейского персонала, обладающего специальными навыками. Третий пробел заключается в отсутствии комплексной стратегии гражданской полиции ООН, которая бы включала методику определения потребностей миссии. В силу этого, по мнению некоторых аналитиков, оказалось довольно трудным определить

¹ Зверев П.Г. Социально-психологические аспекты совместной охраны правопорядка как направления полицейской деятельности современных миротворческих операций ООН // Психология. Социология. Педагогика. – 2014. – № 3 (40). – С. 7-10.

² Stiers J.M. Civilian Police and Police Training in Post-Conflict OSCE Areas [in testimony]. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe. [CSCE 107-1-4] September 5, 2001. – P. 46.

³ Зверев П.Г. Эволюция роли и функций международной гражданской полиции ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 8 (67).

соответствующие санкционированные для миссии численность персонала и его необходимые навыки. В попытке установления этих требований ДОПМ предпринял оценку на местах таких факторов, как характер и состав местного населения, процент соотношения местной полиции и местного населения, данные о местной преступности и причины совершения преступлений. По мнению аналитиков, это осложняет процесс подбора достаточного количества подходящих для миссии и обладающих соответствующими навыками сотрудников гражданской полиции.

Несмотря на постоянно усложняющиеся мандаты и обязанности полицейских миссий, ООН традиционно требует от государств-членов предоставлять сотрудников полиции, которые отвечают базовым критериям, не принимая в расчет особые компетенции. К числу дополнительных, желательных, но не обязательных, компетенций относится знание: 1) законодательства и пенитенциарной системы государства-члена; 2) конституции и системы легитимной власти государства-члена; 3) основ деятельности на месте происшествия; 4) средств связи и технологии пользования радиостанциями; 5) как пользоваться огнестрельным оружием; 6) базовых направлений полицейской деятельности, в том числе пеших и автомобильных патрулей, вмешательства во внутренние ситуации, регулирования дорожного движения, подготовки отчетов с места происшествия, чтения карт, написания рапортов и владения навыками опроса/допроса; 7) основ ведения переговоров и разрешения конфликтов; 8) стратегии решения проблем; 9) как оказывать первую помощь и управлять стрессом; 10) других официальных языков ООН. Организация традиционно отдает предпочтение рекрутам с опытом участия в миссиях гражданской полиции и стремится обеспечить 10%-ное участие женщин в национальных контингентах¹.

В настоящее время действуют следующие требования к кандидатам для участия в полицейских миссиях ООН: 1) минимальный возраст – 25 лет; 2) не менее пяти лет службы в национальной полиции с опытом участия в совместной охране правопорядка; 3) владение одним из официальных языков ООН (английским, арабским, испанским, китайским, русским или французским); 4) наличие права управления транспортным средством; 5) способность управлять полноприводным автомобилем; 6) соответствие медицинским стандартам. Для участия в миссиях с

¹ United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Selection Standards and Training Guidelines for UNCIVPOL, First Draft, May 1997.

исполнительными полномочиями (*executive authority missions*) требуются полицейские с навыками владения огнестрельным оружием. Рекомендуется, но не является обязательным, предварительный отбор и первоначальное обучение в странах-донорах.

По мнению аналитиков, многие гражданские полицейские по-прежнему не отвечают основным критериям, особенно в части знания языка, вождения и навыков стрельбы, хотя ООН прилагает усилия для улучшения качества подготовки кандидатов¹. Начиная с 1996 г., ООН направляет команды по оказанию помощи в подборе (*Selection Assistance Teams, SAT*) для обеспечения методической помощи государствам-членам в выборе кандидатов-полицейских. Тесты команд по оказанию помощи в подборе (КОПП) и вводные тесты, проводимые в полевых условиях, сосредоточены на основном рабочем языке, вождении и владении огнестрельным оружием, что является необходимым для всех наблюдательных миссий². В некоторых случаях по прибытию в миссию происходит переподготовка и повторное тестирование базовых навыков. К примеру, в Миссии ООН в Боснии и Герцеговине повторное тестирование занимало примерно четверть всего вводного курса³. До недавнего времени такие недочеты приводили к высоким расходам, связанным с репатриацией персонала, а также к отставанию в темпах развертывания. По свидетельству Р. Перито, первая КОПП, направленная в середине 1990-х гг. в страны-доноры для оказания помощи в отборе персонала для миссии в Боснии сохранила ООН «примерно 527 360 долларов, которые могли бы потребоваться для репатриации сотрудников, не прошедших испытания по прибытию в миссию»⁴.

Подбор персонала со специальными навыками оказался еще более трудной задачей. ДОПМ достиг больших успехов в подборе полицейских, обладающих общими навыками, нежели специалистов в таких областях, как обучение, проведение расследования, борьба с организованной преступностью, экспертно-криминалистическая

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 38-40.

² United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Selection Standards and Training Guidelines for UNCIVPOL, First Draft, May 1997. – P. 12.

³ United Nations, General Assembly, Management audit of the United Nations civilian police operations: Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations. Report of the Secretary-General on the activities of the Office of the Internal Oversight Services, Fifty-fifth session, Agenda items 116 and 126, A/55/812, March 1, 2001. – P. 13.

⁴ Stiers J.M. Civilian Police and Police Training in Post-Conflict OSCE Areas [in testimony]. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe. [CSCE 107-1-4] September 5, 2001.

деятельность, борьба с незаконным оборотом наркотиков и полицейская аналитика. Зачастую специалисты отбираются уже внутри миссий после прибытия всего персонала гражданской полиции ООН.

Три рекомендации Группы Брахими и семинара ДОПМ касались предварительного (предшествующего санкционированию миссии) подбора персонала с целью повышения его качества, а также для ускорения развертывания. И хотя деятельность на этапе, предшествующем развертыванию, считается важной с точки зрения снижения затрат, связанных с неквалифицированным персоналом, успех от выполнения этих рекомендаций был неоднозначным.

В своем докладе Группа Брахими рекомендовала государствам-членам учредить в рамках ООН систему резервных соглашений (СРС / UNSAS), готовый национальный реестр заранее отобранных и обученных сотрудников гражданской полиции, доступных для развертывания в короткие сроки. Доклад подчеркнул, что такие «национальные резервы» состоят из «действующих сотрудников полиции... дополненных, при необходимости, недавно вышедшими в отставку полицейскими, которые соответствуют профессиональным и физическим требованиям...»¹. Аналогичным образом, на семинарах ДОПМ было предложено усилить СРС путем создания эффективного готового реестра международного полицейского персонала. В свою очередь, это стало возможным благодаря увеличению числа стран-участниц и созданию должностных инструкций и идентификации персонала по специализации. Доклад Специального комитета по операциям ООН по поддержанию мира, датированный мартом 2003 г., «приветствовал значительный прогресс, достигнутый в деле укрепления» СРС «для военного, полицейского и гражданского персонала»². В то же время в декабре 2003 г. Центр Генри Стимсона оценил прогресс в отношении рекомендаций Брахими и пришел к выводу, что «слишком мало государств создали... национальные резервы кандидатов для международных операций...»³. Отчет Центра Генри Стимсона обозначил в качестве главного недостатка нехватку индивидуальных кандидатов и рекомендовал государствам «заменить систему «аукциона» дежурными списками с реальными кандидатами,

¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000. – P. 20.

² United Nations, General Assembly. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 57th session. Agenda item 78. Doc. # A/57/767. March 28, 2003. – P. 3.

³ *Durch W.J., Holt V.K., Earle C.R., Shanahan M.K.* The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations. – Washington, D.C.: The Stimson Center, December 2003. – P. 80.

обладающими профессиональным опытом и знакомыми с правилами, процедурами и оперативными требованиями ООН»¹.

Доклад Группы Брахими также призвал ООН обеспечить «дежурный список из 100 сотрудников полиции и соответствующих экспертов», которые будут доступны в течение семи дней с момента уведомления для предварительного планирования миссии и раннего развертывания, в то время как будет происходить мобилизация сил гражданской полиции ООН. В феврале 2002 г. ДОПМ создал дежурный реестр в составе 100 гражданских полицейских для использования их в специализированной экспертизе и обеспечения руководства новых миссий. К середине 2000-х годов чуть больше 10 из почти 90 государств-доноров предложили конкретные кандидатуры для участия в дежурных списках. При этом кандидаты не обязательно были подготовлены для операций ООН. Также в целях повышения эффективности системы дежурных списков Организация проводила учения².

Вдобавок ООН предприняла еще одну попытку улучшения подбора специалистов. Вот уже более 10 лет, с весны 2003 г., визиты КОПП касаются, в числе прочих критериев отбора, «предметных» компетенций. «Предметные» компетенции включают в себя навыки управления, планирования, обучения, наставничества и такие действия, как уголовное расследование, криминалистический анализ, регулирование дорожного движения и т.д.

К числу основных недостатков процедур ООН, подрывающих усилия по подбору полицейского персонала, можно отнести следующие. В ходе регулярно проводимых в Организации аудитов очевидным образом проявилось отсутствие стандартизированных критериев для определения санкционируемого количества гражданских полицейских по состоянию на начало миссии и обоснования их дальнейшего в ней присутствия³. Так, в рамках Миссии ООН в Боснии и Герцеговине в качестве критерия оценки рассматривалось соотношение гражданской полиции ООН и местных полицейских сил. Для Миссии ООН в Косово (МООНК) критерии были расширены, чтобы учитывать статистику местной преступности, численность местной полиции и местного населения.

¹ *Durch W.J., Holt V.K., Earle C.R., Shanahan M.K.* The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations. – Washington, D.C.: The Stimson Center, December 2003. – P. 27.

² *Ibid.* – P. 12.

³ United Nations, General Assembly, Management audit of the United Nations civilian police operations: Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations. Report of the Secretary-General on the activities of the Office of the Internal Oversight Services, Fifty-fifth session, Agenda items 116 and 126, A/55/812, March 1, 2001. – P. 9.

Кроме того, аудит выявил, что ДОПМ нерегулярно применяет систему оценивания с тем, чтобы определенные навыки соответствующим образом подбирались для конкретных миссий. В одном случае персонал гражданской полиции выполнял явно не полицейские функции, снижая количество сотрудников полиции, доступных для реализации чисто полицейских функций¹. Около 18% гражданской полиции МООНБГ и МООНК и 10% гражданской полиции Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) были назначены в штаб-квартиры миссий. Выполнением административных функций в таких сферах, как управление персоналом, закупками, развитие баз данных и логистики, занимались примерно 8% всех гражданских полицейских в указанных трех миссиях.

10.4. Обучение и развертывание персонала гражданской полиции Организации Объединенных Наций

Обучение в процессе подготовки к миссии обычно различается в государствах – донорах полицейского персонала и, в некоторых случаях, признается недостаточным. Отсутствие единообразного опыта и типовой подготовки даже среди высококвалифицированных кадров может подрвать эффективность полицейской миссии ООН. В 2003 г. Генеральный секретарь ООН в своем докладе следующим образом объяснил некоторые препятствия для формирования единых сил: «полицейский компонент миссии может включать в себя сотрудников полиции, прибывших из 40 стран и ранее никогда не встречавшихся друг с другом, имеющих незначительный опыт работы в ООН, прошедших короткую профессиональную подготовку или брифинг по конкретной миссии и обладающих методами полицейской работы, которые значительно различаются»². В настоящее время государства-члены Организации несут ответственность за обеспечение предшествующей развертыванию общей и нацеленной на конкретную миссию специальной подготовки³ гражданского полицейского персонала, направляемого в

¹ United Nations, General Assembly, Management audit of the United Nations civilian police operations: Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations. Report of the Secretary-General on the activities of the Office of the Internal Oversight Services, Fifty-fifth session, Agenda items 116 and 126, A/55/812, March 1, 2001. – P. 16.

² Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Report of the Secretary-General, Fifty-seventh session, Agenda item 78, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, A/57/711, January 16, 2003. – P. 12.

³ Общая миротворческая подготовка включает в себя: 1) историко-правовые основы миротворческих операций; 2) организацию работы штаб-квартиры ООН, в частности ДОПМ, в Нью-Йорке и штаб-квартир миротворческих операций; 3) понятия, определения и принципы

миротворческие операции. В зоне проведения операции персонал гражданской полиции ООН проходит внутримиссионное обучение, включающее в себя стандартные операционные процедуры, вопросы безопасности и прав человека, компьютерную и языковую подготовку.

Эксперты называют три основные причины недостаточности подготовки, предшествующей развертыванию. Во-первых, государства-члены не имеют полицейских инструкторов с надлежащим опытом участия или навыками миротворческой деятельности. Во-вторых, государства-члены испытывают недостаток средств для реализации обучающих программ перед развертыванием. В-третьих, национальные учебные программы значительно различаются в странах – донорах полицейских контингентов.

Выдвинутые Группой Брахими и ДОПМ рекомендации касаются обучения (подготовки). Группа Брахими рекомендовала странам-донорам формировать региональное партнерство для совместных полицейских учений в соответствии со стандартными операционными процедурами ООН. Семинары ДОПМ советовали государствам-членам использовать учебные материалы и обучающие программы с тем, чтобы последние могли предварительно готовить персонал для быстрого развертывания. По свидетельству Центра Генри Стимсона, «имеются скудные доказательства того, что многие государства-члены.., за исключением, возможно, Европейского союза.., продвинулись в направлении регионального партнерства в подготовке»¹. Подразделение по подготовке ДОПМ предприняло некоторые усилия по совершенствованию предшествующего развертыванию обучения посредством разработки и распространения нескольких учебных пособий, направленных на оказание помощи государствам-членам в их обучающих программах («Selection Standards and Training Guidelines for United Nations Civilian Police» (1997), «United Nations Civilian Police Course Curriculum», «United Nations Civilian Police Handbook», «English Language course for United Nations Civilian Police»). Кроме того, в составе команд по оказанию помощи по подбору (КОПП / SAT) специалисты по обучению посещают государства-члены для предоставления ресурсов и консультирования по вопросам программ подготовки перед развертыванием. Еще в начале 2000-х гг. ДОПМ разработал единый

миротворческих операций; 4) основы прав человека и гуманитарного права; 5) административные, логистические вопросы, вопросы безопасности, привилегий и иммунитетов. Подготовка к конкретной операции охватывает роль и функции гражданской полиции ООН, историю региона, мандатные обязанности, культурные особенности и языковую подготовку.

¹ *Durch W.J., Holt V.K., Earle C.R., Shanahan M.K. The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations. – Washington, D.C.: The Stimson Center, December 2003. – P. 24.*

учебный стандарт, включающий стандартизированные «универсальные учебные модули» (СУУМ / SGTМ), призванные обеспечить большее единообразие компетентности развернутых миротворцев, включая полицейских¹.

Развертывание сил гражданской полиции ООН представляет собой чрезвычайно сложное мероприятие, связанное с определением потребностей миссии, быстрым подбором адекватного и квалифицированного персонала, закупкой материалов и оборудования – в рамках координированных взносов многих государств.

В историческом масштабе периоды развертывания гражданской полиции ООН колебались от шести до восемнадцати месяцев из-за недостаточности человеческих, материальных и финансовых ресурсов. Доклад Брахими обозначил четыре причины, по которым обычно задерживается развертывание. Устранение первой из них – отсутствие постоянно готовых сил полиции (резерва) – требует серьезных организационных изменений. Эта причина не получила должного внимания в докладе. Также рекомендации Группы Брахими и семинара ДОПМ были направлены на решение остальных трех пробелов:

- 1) отсутствие резервного корпуса руководства миссии;
- 2) ненадежность действующей системы резервных соглашений;
- 3) недостаточные поставки готового оборудования.

Группа Брахими определила период «эффективного и быстрого развертывания» для миротворческих операций, включая компонент гражданской полиции ООН, сроком от 4 до 12 недель после принятия санкции Совета Безопасности. Оптимальным, по мнению Группы Брахими, является полное развертывание в течение 30 дней для «традиционных» миротворческих миссий и в пределах 90 дней для сложных ситуаций – с момента санкционирования Советом Безопасности ООН мандата операции в пользу мира. Группа рекомендовала, что штаб-квартира миссии должна учреждаться и начать функционировать в течение 15 дней в рамках сложных ситуаций. По мнению Специального комитета по операциям по поддержанию мира, существует неопределенность в отношении 30 – 90-дневного периода быстрого развертывания для военных и сотрудников полиции². В частности, Комитет сослался на три

¹ Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Report of the Secretary-General, Fifty-seventh session, Agenda item 78, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, A/57/711, January 16, 2003.

² Ibid. – P. 12.

ограничения быстрого развертывания: 1) практическая неспособность действующей системы ООН параллельно развертывать две или более миссии; 2) ограниченные возможности резервной системы мирных соглашений в рамках ситуации в конкретном регионе; 3) необходимость проявления государствами-донорами политической воли для быстрого развертывания хорошо обученных и оснащенных сотрудников гражданской полиции. Осуществляется реформирование системы резервных соглашений (UN SAS) в отношении персонала и оборудования. Слаженная работа новой системы даст возможность ООН оперативно развертывать будущие операции с использованием дежурного реестра сотрудников гражданской полиции в количестве 100 человек. Следуя рекомендации ДОПМ о предварительном упаковывании и хранении оборудования на логистической базе ООН в Бриндизи (Италия, UNLB) с целью быстрого развертывания в начале новых миссий, ООН повысила уровень закупок и управления стратегическими запасами, предназначенными для развертывания всех компонентов операций в пользу мира. В то же время по-прежнему отсутствует программа, разработанная для подготовки сил гражданской полиции ООН к быстрому развертыванию. И хотя уже многие государства – члены ООН разработали универсальные программы быстрого развертывания, лишь некоторые из них обладают реальной возможностью делать это.

§ 11. Организационные аспекты полицейской деятельности в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций

Concordet sermo cum vitā¹

11.1. Вызовы национальной и международной безопасности и правоохранительная деятельность

Устойчивый мир требует создания или восстановления таких условий, как уважение прав человека, справедливость, социальная гармония и экономическое благополучие, но достижение всех этих целей, очевидно, является долгим и трудным процессом. Обеспечение более высоких динамических аспектов мира, прежде чем будут гарантированы законность и правопорядок, представляется непростой задачей.

В разрушенных государствах система управления фактически не функционирует, а верховенство закона отсутствует. Возникает размытость между понятиями «преступность» и «война», появляется состояние «не войны и не преступности», которое и характеризует большинство современных чрезвычайных ситуаций. Маловероятно, что международные силы столкнутся с регулярными национальными армиями, равно как и с типичными преступными группировками, противодействие которым оказывает полиция. Скорее всего, им придется иметь дело с вооруженными группами, представляющими негосударственные сообщества, такие как кланы, местные ополчения, силы наемников, частные армии, партизанские движения, организованные преступные группировки, нарко- и иные картели. Конфликты последних десятилетий во всем мире показали, что довольно часто бывшие полевые командиры становятся магнатами и политическими деятелями. В то время как войны, блокады и чрезвычайные ситуации оказывают разрушительное воздействие на большую часть населения, эти субъекты готовят почву для определенных видов экономической деятельности, оказывающихся особенно эффективными в условиях отсутствия порядка. Люди, получающие пользу от такой деятельности, разумеется, не видят выгоды в оказании помощи по восстановлению эффективного общественного контроля. По этой причине полевые командиры зачастую становятся помехой для процессов мирного урегулирования.

В некоторых ситуациях государства-члены по разным причинам не могут или не хотят направлять свои контингенты для того, чтобы

¹ (Лат.) «Пусть речь соответствует жизни».

ООН имела возможность дислоцировать надежные миротворческие силы в нестабильном регионе. Тогда Организация вправе санкционировать для противодействия военным преступлениям против гражданского населения и геноциду региональную организацию или соглашение, а также добровольную коалицию государств под руководством ведущей державы.

Выступавшие на семинаре в Нью-Дели отмечали, что согласие, как правило, требуемое для проведения миротворческой операции, в случаях геноцида или преступлений против человечности может и не достигаться и не соблюдаться на практике как абсолютный критерий для развертывания международной операции. Участники Стокгольмского семинара, развивая эту идею, высказались в том плане, что вопрос о согласии должен разрешаться *ad hoc*, в каждой конкретной ситуации. К примеру, если военная угроза, возникшая вследствие нежелания сторон сотрудничать, ограничена масштабами локального сопротивления, бандитизма и мародерства, а основные стороны конфликта по-прежнему привержены положениям соглашения, миротворческие силы вполне могут быть уполномочены на противостояние такой военной угрозе. Речь идет об определенном типе «полицейских функций», которые следует четко отграничивать от принудительных действий и которые на стратегическом уровне не оставляют места согласию основных сторон конфликта, включая в себя военные операции, нацеленные на силовое решение проблемы. Если же согласия более не существует как независимой переменной или определяющей отличительной черты многоаспектных операций в пользу мира, преобладающий в настоящее время доктринальный подход к принуждению к миру, очевидно, несовершенен и нуждается в срочном пересмотре. Понятие «полицейских функций» предполагает в качестве отправной точки для концептуализации операций в пользу мира фокусировку на подходе, основанном на законе¹.

Операции в пользу мира требуют «всеобъемлющих и долгосрочных решений», основанных на сложной и многоуровневой доктрине. Задача выработки такого всеобъемлющего документа является сложной не только для одной страны, но и для группы государств. Но если доктрина фокусируется на нескольких базовых принципах, консенсус может быть достигнут и на его основе будет выработано руководство для миротворческой деятельности.

¹ *Berdal M. Armies in International Peacekeeping, Paper presented at a conference on taking the South African Army into the Future, ISS/S.A. Army, Pretoria, 15th November 1993.*

Опыт прошлого показывает, что если внутренним вызовам безопасности не уделяется достаточное внимание на ранних стадиях, усилия, направленные на постконфликтное урегулирование, могут оказаться напрасными. Любая гражданская война неизбежно порождает организованную преступность, кровную месть, неконтролируемое распространение оружия, грабежи и кражи. Гражданские полицейские ООН, дислоцированные наряду с военными миротворцами для оказания помощи в восстановлении национальных правоохранительных органов, зачастую оказываются неготовыми к решению проблем правоохранительной деятельности в рамках «не войны и не преступности», поэтому единственным эффективным инструментом остается военный компонент. При рассмотрении мира как антитезы войне такая реальность фактически размывается, и военные (рассматриваемые как «поставщики войны») обладают уникальной возможностью для создания стабильности и безопасности посредством «принуждения к миру», вместо правоохранительной деятельности. Подобные представления о положении вещей меняются очень медленно.

На рубеже тысячелетий международное сообщество в лице Организации Объединенных Наций, в сотрудничестве с другими международными организациями и заинтересованными странами, взяло на себя управление в рамках исполнительного мандата (*executive mandate*), что нашло практическое выражение в двух резонансных операциях – в Косово (МООНК) и Восточном Тиморе (ВАООНВТ)¹. Для международной полиции (гражданской полиции ООН) это выразилось в обладании исполнительными полицейскими полномочиями, включая право на осуществление арестов² и применение силы и огнестрельного оружия³. Исполнительный мандат накладывает большую ответственность. Культура и правила применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции разных стран отличается, следовательно, применение силы, в том числе оружия, должно находить четкое отражение в правилах ведения боя (ROE) миротворческой миссии и реализовываться с большой осторожностью. Следует также учитывать то обстоятельство, что

¹ Зверев П.Г. Временные администрации ООН и международное гуманитарное право // Молодой ученый. – 2014. – № 8 (67). – С. 670-672.

² Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы», январь 2014. – Пермь, 2014. – С. 128-130.

³ Зверев П.Г. Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 6 (65). – С. 551-553.

вооруженность полицейских может спровоцировать нарушителей на применение оружия первыми.

В Косово и Восточном Тиморе Совет Безопасности ООН признал необходимым принятие именно исполнительных мандатов. Иногда язык силы – это единственный язык, который понимают преступники и прочие противозаконные элементы. В то же время нельзя забывать об опасном характере миротворческой деятельности, а в ситуациях повышенного риска безопаснее работать плечом к плечу с проверенными коллегами, реакция которых на «острые» ситуации надежна и предсказуема. По этим причинам крайне желательна совместная работа сотрудников полиции, обладающих равным уровнем подготовки и профессиональным опытом¹.

Сотрудники полиции из одной части света или одного региона могут совместно проходить подготовку к миссиям. Следующим после такой подготовки шагом будет формирование совместных подразделений для участия в операциях в пользу мира. Отчасти такая концепция будет означать отход от нынешней политики ООН, в соответствии с которой представители национальностей с различными культурными корнями вполне свободно работают в одних и тех же миссиях (многонациональные миротворческие силы). Такие возможные изменения коррелируют с тенденциями ЕС, а также с предложениями об учреждении региональных тренировочных центров. С другой стороны, опыт Косово показывает, что развертывание мононациональных сил не обязательно означает высокую эффективность. Такое развертывание способно выявить различия концептуального характера в соответствующих сферах ответственности, что, в свою очередь, породит координационные и психологические проблемы в ситуациях подготовки сотрудников местной полиции. Концепции обучения, разработанные внутри каждой миссии, уже преодолели такого рода национальные различия, в результате чего появились эффективные подразделения, в состав которых вошли представители разных национальностей.

Бытует мнение, что исполнительные мандаты, по типу Косово и Восточного Тимора, представляют собой исключительные случаи, которые не составили обязательного правила для Совета Безопасности ООН в отношении принятия таких мандатов в будущем. Возможно,

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 38-40; Зверев П.Г. Социально-психологические аспекты совместной охраны правопорядка как направления полицейской деятельности современных миротворческих операций ООН // Психология. Социология. Педагогика. – 2014. – № 3 (40). – С. 7-10.

такое утверждение означает выдавание желаемого за действительное. Традиционное миротворчество осуществляется с помощью невооруженных гражданских полицейских ООН, и важность задач, возлагаемых на последних, по наблюдению и обучению трудно переоценить. Однако различные типы кризисов требуют применения разных инструментов и разных подходов. Во время работы миссии Совет Безопасности ООН может вносить в мандат изменения, связанные с деятельностью гражданской полиции. На первоначальном этапе миссии для гражданской полиции ООН может быть вполне достаточно функций наблюдения и патрулирования, но на поздних стадиях могут потребоваться дополнительные навыки и профессиональные инструкторы. Опыт последних двадцати лет показал, что обязанности полиции в операциях в пользу мира значительно изменились. В XXI веке эта тенденция продолжает сохраняться.

На семинаре в Претории (ЮАР) обсуждалась проблема реформирования «сектора безопасности», которому, по мнению выступавших, должно придаваться более широкое, чем принято, значение. Данный вопрос неоднократно поднимался в ходе разных семинаров, на которых отмечалось, что во время развертывания сил гражданской полиции ООН, особенно в рамках исполнительного мандата, возникает потребность в эффективном функционировании всей правовой цепочки (*legal chain*). Буквально это означает потребность в более широком спектре профессиональных знаний и навыков, что, в свою очередь, требует участия в операциях большего количества судей, прокуроров, адвокатов и сотрудников пенитенциарных учреждений, которые смогут взять на себя соответствующие обязанности. Участники семинаров пришли к выводу о том, что для таких лиц будет намного труднее, чем для сотрудников полиции, отсутствовать на месте постоянной работы (уезжая в командировку) даже короткий период времени. И все же их знания и опыт крайне необходимы в полевых условиях, поскольку если эти важные национальные элементы «сектора безопасности» отсутствуют или дали сбой, формирование эффективного правопорядка будет сложным, долгим и, вероятно, даже невозможным процессом. Довольно часто полиция арестовывает или задерживает лицо, но при этом нет квалифицированного прокурора или слаженной системы правосудия, которая предпримет дальнейшие действия, либо просто отсутствует тюремная камера, в которой должен содержаться задержанный (арестованный). В этих условиях,

когда правовая цепочка обрывается, работа полиции может оказаться бессмысленной и бесперспективной.

Иногда национальное законодательство в государстве проведения операции в пользу мира устаревает либо вообще отсутствует. Юристы из ряда стран интенсивно разрабатывали законодательство Косово и Восточного Тимора, поскольку прежние югославское и индонезийское законодательства уже не удовлетворяли потребностей государственных органов и граждан. Когда общество подвергается абсолютной реструктуризации, существует настоятельная необходимость в скорейшем принятии уголовных и процессуальных законов. Обычно в таких случаях создаются временные законы, которые действуют до тех пор, пока не появляется новое национальное законодательство. Впрочем, это весьма деликатный вопрос, который затрагивает интересы людей и их социетальную природу, то есть требует квалифицированной юридической экспертизы. В ходе начальной фазы операции в пользу мира военные и полицейские миротворцы неизбежно сталкиваются с определенными категориями серьезных преступлений. К их числу относятся убийства, покушения на убийства, нападения при отягчающих обстоятельствах, изнасилования, похищения людей, поджоги, разбои и др. Вне связи с той или иной национальной правовой системой, такие преступления было бы проще всего квалифицировать с помощью временного международного уголовного кодекса. Кроме того, необходимо принять временный уголовно-процессуальный кодекс, который бы устанавливал механизм преследования за такие серьезные преступления. На промежуточном этапе операции в пользу мира это способствовало бы формированию элементарной законности и правопорядка и в значительной степени служило бы целям подготовки миротворцев, в том числе международных прокуроров и судей.

Представляется, что все рассмотренные вопросы заслуживают дальнейшего обсуждения. Гражданская полиция ООН должна быть в состоянии сотрудничать не только с юридическим персоналом Организации, но также с местными коллегами и сотрудниками иных правоохранительных органов, которые несут ответственность за создание или совершенствование национальной правовой системы либо правовой системы территории, на которой проводится операция в пользу миру¹.

¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, para.225.

Для развития гражданской полиции ООН очень важна перспектива. Недопустимо, чтобы международное сообщество сначала оказало помощь обществу, пораженному войной, а затем бросило его на произвол судьбы. Чтобы инвестиционные затраты и усилия операции по поддержанию мира имели длительный эффект, международное сообщество должно быть готово оказывать помощь в рамках постконфликтного миростроительства на протяжении длительного времени посредством укрепления безопасности, стабильности и уважения верховенства закона. Многие бывшие гражданские полицейские ООН достаточно квалифицированы, чтобы впоследствии вернуться работать в тот же регион в качестве руководителей или участников проектов по сотрудничеству в области развития полицейской деятельности. Полицейские реформы должны привести к созданию такой демократической полиции, работа которой будет основываться на верховенстве закона, а сотрудники будут в состоянии бороться с послевоенной преступностью. Чтобы помочь им в развитии своих навыков, международные полицейские инструкторы должны быть профессионалами, с педагогическим стажем работы в полицейских школах, институтах и академиях в государствах своей национальной принадлежности. Свою работу они должны строить на основе долгосрочных планов развития полицейского сотрудничества, а не на специальной (*ad hoc*) основе, как это часто происходило в практике гражданской полиции ООН, и в слишком короткие для достижения значимого результата сроки. Необходимо установить, что именно может быть достигнуто в период непосредственного миротворчества и в период после завершения миссии. Следует развивать более тесное сотрудничество с компонентами, вовлеченными в процесс долгосрочного строительства институтов в ходе операции в пользу мира. Развитие такого сотрудничества должно происходить по согласию правительства заинтересованной страны и по его запросу. Существуют разные способы достижения этой цели: через ПРООН, посредством других международных организаций или в двустороннем порядке, – но в любом случае речь идет о долгосрочной перспективе содействия продвижению устойчивого мира, которому на сегодняшний день еще не уделено достаточное внимание и не оказана поддержка.

11.2. Вопросы сотрудничества гражданской полиции Организации Объединенных Наций с военным и гражданским компонентами миротворческих операций

На сегодняшний день единое определение гражданско-военного сотрудничества в ООН пока не сформулировано. Значение, которое придается этому термину в НАТО, имеет явный уклон в сторону военной составляющей, в то время как в практике ООН термин этот обретает гораздо более широкий смысл. Эффективность любой операции в пользу мира напрямую зависит от трех главных групп субъектов, которые, в свою очередь, воздействуют друг на друга: военных, международных (многонациональных) гражданских лиц и местного населения (местных органов власти). В рамках данного исследования речь пойдет преимущественно о взаимозависимости первых двух групп субъектов, однако при этом нельзя забывать об участии в операциях такого рода местных властей, организаций и общества в целом и сотрудничестве с ними, поскольку это является ключевым фактором. Гражданские партнеры могут быть разделены на несколько обширных групп. В основную входят глобальные (универсальные), региональные и субрегиональные организации и соглашения (ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, СНГ, АС, ЭКОВАС, САДК). Вторая представлена гуманитарными сообществами (агентствами ООН или ЕС, а также рядом неправительственных организаций). Третью образуют специальные сферы и акторы, такие, как политика, полиция, закон, СМИ, организации по развитию (которые опять же делятся на национальные, международные и неправительственные).

Существует три основных группы проблем, которые складываются в сфере отношений между военными и гражданскими сообществами. Во-первых, речь идет о ряде препятствий, непонимание или игнорирование сути которых может серьезно помешать совместной работе этих сообществ. Во-вторых, с течением времени и на основе упрощенных оценок и неверно истолкованного опыта возникает ряд недоразумений (получающих к тому же необоснованное доверие), касающихся того или иного сообщества. В-третьих, каждому сообществу противостоят определенные дилеммы, суть которых в том, что по ряду вопросов имеются разные мнения и подходы и каждый из них может рассматриваться как «технически правильный». Все они, как правило, учитываются.

Препятствия. Основные препятствия для сотрудничества между гражданскими и военными партнерами в любой операции в пользу мира заключаются в принципиальных различиях в культуре, полномочиях, ресурсах, уровнях власти и опыте, а также проблемах

личностного характера (в плане руководства) и функциональных зонах ответственности.

1) Культура. В целом, военные организации структурированы, иерархически организованы, являются жесткими, авторитарными и упорядоченными. Гражданские же группы слабо структурированы, децентрализованы, основаны на согласии и, в некоторых случаях имеют антибюрократическую направленность. Конечно, возможны вариации, но фактом остаются фундаментальные культурные различия между двумя сообществами, которые значительно влияют на линии их поведения, оказывая воздействие на возможность эффективного сотрудничества и оперативную координацию.

2) Полномочия. Основные участники современных операций в пользу мира наделены институциональными мандатами (полномочиями), которые не всегда правильно воспринимаются другими субъектами. Так, в ряде случаев они рассматриваются на оперативном уровне как пересекающиеся (накладывающиеся друг на друга). В дополнение к институциональным мандатам, оперативные мандаты излагаются в резолюции Совета Безопасности либо обозначаются в соответствующем плане мирного урегулирования, как, например, в Дейтонском соглашении 1995 г., и также могут пересекаться друг с другом. В результате ряд гражданских организаций и военные могут одновременно участвовать в обеспечении, скажем, прав человека, беженцев или проведения выборов. Таким образом, необходимо сотрудничество и координация усилий, но путаница в мандатах, в сочетании с отсутствием диалога между организациями перед учреждением операции, приводит к «торфяным войнам» и прочим неприятным ситуациям.

3) Ресурсы. Вооруженные силы обычно обеспечиваются достаточными ресурсами и сравнительно быстро развертываются. В некоторых случаях элементы гуманитарного сообщества также могут быть оперативно развернуты, но в целом гражданские механизмы требуют для этого больше времени и, что более важно, любые их ресурсы (люди, оборудование или финансы) должны быть запрошены у «доноров». Соответственно, в то время, как военные сосредоточены на выполнении задач обеспечения безопасности, гражданские организации находятся в поиске временной логистической поддержки или иной чрезвычайной помощи военных. Это опять же требует сотрудничества и координации усилий. В то же время зависимость гражданского компонента от поддержки донора зачастую приводит к искаженной отчетности, в которой успехи

преувеличиваются, а реальные проблемы минимизируются или скрываются.

4) Власть. Военные и гражданские организации имеют разные уровни власти, воплощенной в полевых условиях в конкретных полномочиях ответственных лиц, а это, в свою очередь, по-разному влияет на принятие оперативных решений и адаптацию миротворческой политики. Вооруженные силы, особенно за пределами сферы подчинения ООН, должны отчитываться в проделанной работе в региональных или субрегиональных советах в Вене, Брюсселе и т.д. Ряд гражданских организаций (например, ОБСЕ) наделяют большими полномочиями глав миссий. Другие работают на региональном уровне и отчитываются непосредственно перед штаб-квартирой (например, для УВКБ ООН это Женева). Третьи полностью автономны (многие неправительственные организации, особенно мелкие), поэтому могут принимать решения и действовать без промедления.

5) Опыт. По мнению некоторых специалистов, военный опыт участия в миротворческих операциях важнее опыта гражданских участников. Средний возраст лиц, наделенных властными полномочиями, выше в армейских структурах. С другой стороны, многие гражданские миротворцы привносят в современные миссии широкий спектр ценных знаний и могут работать в оперативной среде на протяжении ряда месяцев или даже лет, прежде чем туда прибудут военные¹. Эти различия, как и культурные, нередко создают трудности для сотрудничества и координации.

6) Личностные качества. В сочетании с разными периодами времени, на которые направляются в ту или иную операцию конкретные «лидеры», различия в персональных качествах также способны затруднить сотрудничество и координацию. Некоторые военачальники находятся в зоне проведения операции всего шесть месяцев, в то же время как их гражданские коллеги могут работать там на протяжении гораздо большего времени, исчисляемого годами. Это затрудняет создание тесных личных отношений, способных послужить в конкретной операции на пользу всей команде. Кроме того, некоторые гражданские и военные руководители плохо подготовлены для конкретного мандата, реализации управленческих полномочий или деятельности в оперативной обстановке. Иногда нации предлагают «видных деятелей» в качестве специальных послов

¹ Зверев П.Г. Сотрудничество гражданской полиции ООН с иными субъектами миротворческой деятельности // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Роль правовой науки в развитии общества», 30 июня 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 10-12.

или глав представительств лишь потому, что те были успешными политиками, чиновниками или гражданскими лидерами. При этом они не всегда способны управлять крупными организациями или группами или работать совместно в мультидисциплинарной среде. В сочетании с базовыми культурными проблемами и проблемами мандатов, это оказывает негативное влияние на возможность эффективного сотрудничества и координации.

Недоразумения. Вдобавок к обозначенным препятствиям для гармоничных и конструктивных военно-гражданских отношений, в военном и в гражданском сообществах возникли определенные недоразумения. К сожалению, с течением времени и ввиду нехватки опыта и отсутствия перспектив они в конечном итоге приобрели характер «факта», или «реальности».

К существенным недоразумениям относятся следующие:

1) «вооруженные силы – это кадровый резерв», а не формирование, созданное специально для миссии;

2) «перед неправительственными организациями могут ставиться задачи» – в таком случае они несут ответственность только перед своими донорами, не подчиняясь приказам военных;

3) «военные предназначены для поддержания гражданских операций», в то время как любые развернутые силы имеют свои собственные четкие военные задачи;

4) «только одна организация может привлекаться к выполнению конкретной функции» – на самом деле многие из них могут быть вовлечены в процесс, привнося в него разные ресурсы и опыт (до 12 агентств ООН, занимающихся правами человека и беженцев);

5) «наличие средств и возможностей восполняет собой недостаток поддержки», в то же время силы структурированы и оснащены для выполнения боевых задач;

6) «целью оказания военными помощи местным жителям является удовлетворение интересов самих военных» – на самом деле такое сотрудничество больше связано с обеспечением безопасности сил и взаимным сотрудничеством с местными жителями на фоне общих оперативных задач;

7) «после оказания военной поддержки гражданским лицам, такая поддержка должна продолжиться» – на самом деле гражданский потенциал должен быть сформирован таким образом, чтобы могли быть осуществлены оперативные цели гражданских организаций;

8) «военным нужно больше тренироваться» – таков общий вывод в процессе обсуждения гражданско-военных отношений, однако с

точки зрения самих военных им необходимо также гражданское образование и обучение.

Дилеммы. В то время как препятствия и недоразумения могут быть разрешены посредством обучения, подготовки и налаженного диалога, существует еще и ряд фундаментальных дилемм, противостоящих военным и гражданским донорам в современных операциях в пользу мира. К ним относятся:

1) гражданско-военное сотрудничество является важным с точки зрения достижения главных целей любой операции в пользу мира, в то же время, с позиций местного населения или сторон конфликта, международный гражданский персонал не должен сотрудничать с вооруженными силами;

2) обычно миротворцы стремятся к беспристрастности, в то время как поставщики гуманитарной помощи часто настаивают на нейтральности;

3) большая часть гражданских организаций работают, опираясь на принцип независимости, хотя вынуждены в то же время сотрудничать с вооруженными силами во имя собственной безопасности;

4) вооруженные силы, как правило, руководствуются необходимостью оперативного выполнения поставленных задач, в то время как гражданские организации в целом адаптируются в долгосрочной перспективе;

5) существует насущная потребность в стабильности во время операций, однако военные силы меняются в порядке ротации довольно часто;

6) существует острая необходимость в том, чтобы завоевывать «сердца и умы» местного населения, но большинство вооруженных сил, в зависимости от наличия персонала и времени, просто делают что-то для людей, вместо того, чтобы делать это *вместе* с ними, то есть не фокусируются на наращивании потенциала и возможностей. Такая же дилемма возникает и в случае с гражданскими акторами, когда оказание гуманитарной помощи вступает в противоречие с целями развития.

11.3. Сотрудничество с международными судами и правозащитными организациями в период миротворческих операций

На прошедшем в 1998 г. международном семинаре в Аммане (Иордания) была подчеркнута важность участия гражданской полиции ООН в оперативном планировании миротворческой операции, уже на стадии разработки концепции ее мандата. Являясь

компонентом современных многоаспектных миротворческих миссий, гражданская полиция ООН (UN CIVPOL) самостоятельно определяет свое количество, а также время и способ прибытия полицейских контингентов в зону проведения операции. Однако, учитывая проблему поиска доступного и квалифицированного полицейского персонала, это, скорее, вопрос «возможности», чем «обязанности». Полицейские управления государств-членов должны контактировать между собой в целях облегчения подбора персонала и скорейшего его направления в распоряжение международной организации для дислоцирования в зоне проведения операции. Вот уже более 10 лет, начиная с 2001 г., Подразделение гражданской полиции Департамента операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ) активно участвует в процедурах планирования новых мандатов и внесения изменений в уже действующие.

В идеале миротворцы должны прибывать до того, как кризис станет острым, чтобы предотвратить его трансформацию в вооруженный конфликт. Гражданская полиция может принести наибольшую пользу до и после конфликта и, возможно, также в период конфликта низкой интенсивности, но никак не во время полномасштабной войны¹.

В ходе семинара в Карлайле (США) тогдашний глава Подразделения гражданской полиции ДОПМ ООН говорил о том, что поскольку данный компонент не способен развертываться так же быстро, как военный, вполне может возникнуть необходимость в сегменте военной полиции, которая поможет военным пехотинцам соблюдать закон и порядок и приступит к осуществлению правоохранительной деятельности незамедлительно, не дожидаясь прибытия гражданской полиции ООН. Такая мера может приниматься в экстренных ситуациях, что еще больше подчеркивает необходимость присутствия гражданской полиции в районе кризиса. В свое время глава Подразделения гражданской полиции ДОПМ ООН указал на то, что для выполнения специальными подразделениями полиции (FPU)² традиционных полицейских функций им потребуется исполнительный мандат (*executive mandate*). Опыт миссии в Косово показывает, что военные подразделения могут играть важную и даже решающую роль в обеспечении общей безопасности. Использование оперативно развертываемых специальных

¹ Holm T.T., Eide E.B. Peacebuilding and Police Reform. – London: Frank Cass, 2000. – P. 53.

² Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 38-40.

подразделений полиции на стадии запуска миссии облегчит полицейскую операцию в самый ответственный период ее проведения.

На семинаре в Стокгольме (Швеция) высказывалось предположение о том, что наиболее сложным вызовом многонационального миротворчества являются различия не национальных культур, а уровней профессионализма, поскольку именно они создают гораздо более прочные барьеры, нежели те, которые основаны на географическом происхождении. В то же время было отмечено, что отношения между гражданской полицией ООН и военными миротворцами традиционно складываются неплохо именно потому, что полицейские, как и военные, носят униформу, организованы схожим образом и признают, в целом, похожую систему ценностей. Для военного и гражданского компонентов операций в пользу мира крайне важно преодоление профессиональных барьеров и сотрудничество друг с другом. В том случае, если гражданские полицейские не носят оружия, на военных может быть возложена ответственность за охрану полиции. Так, например, в Боснии и Герцеговине, когда патруль гражданской полиции ООН двигался по дороге с риском подвергнуться нападению, военный патруль обязательно сопровождал его. В то же время существует опасность чрезмерной опеки, которую тоже не стоит игнорировать. Слишком большое количество военнослужащих может значительно осложнить возможности гражданской полиции ООН в деле обретения необходимого доверия со стороны местного населения. Опыт миссии в Косово показал, что военные и полиция могут сотрудничать более тесно и эффективно, когда они разрабатывают совместную концепцию операций. Такой опыт подлежит тщательному анализу в целях дальнейшего заимствования при разработке концепций будущих операций в пользу мира. Еще одна область, в которой военные и полиция должны развивать более тесное сотрудничество, – это обмен оперативной информацией. Каждый компонент имеет свои собственные, уникальные источники информации, однако расположение центров планирования операций в непосредственной близости друг от друга в штаб-квартире миссии может оказаться крайне полезным в тех случаях, когда ухудшаются местный правопорядок и законность. В таких условиях практика гражданской полиции ООН открывать офисы в местных полицейских участках и проживать среди местного населения также может оказаться полезной для военных, сводя к минимуму риск возможных недоразумений. Две исполнительные полицейские миссии МООНК (UNMIK, 1999) и

ВАООНВТ (UNTAET, 1999-2002) организовали совместные центры планирования операций, в результате чего им удалось добиться тесного сотрудничества и достичь высоких положительных результатов. Безусловно, такого рода примеры должны поощряться и в будущем. В то же время по мере развертывания операции в пользу мира взаимоотношения между военными и гражданской полицией ООН могут меняться и приобретать довольно деликатный характер. Таким образом, имеется определенный смысл в демонстрации местному сообществу причин, по которым необходимо сохранять дистанцию между военными и полицейскими.

Для гражданской полиции важно сотрудничать не только с военными, но также с элементами гражданского общества, политическими, правозащитными, гуманитарными организациями и организациями по развитию, правительственными структурами и неправительственными организациями. Большинство из них, как правило, начинают работать в зоне миротворческой миссии задолго до дислоцирования там гражданских полицейских ООН (иногда – на протяжении нескольких лет). Часто они обладают обширными знаниями о местности и местном сообществе и могут быть источником полезной информации, давать ценные советы. Свою работу эти субъекты зачастую выполняют в духе идеализма, выказывая серьезную готовность и преданность делу, и они, скорее всего, продолжают работать долгое время и после завершения военных фаз миротворческой операции. Важность понимания гражданской полицией ролей и обязанностей многих гражданских структур и компонентов операции в пользу мира не может быть переоценена. В свою очередь, это часто создает значительную нагрузку на руководящий потенциал Комиссара гражданской полиции ООН и сотрудников его аппарата.

Характер и объем обязанностей и задач гражданской полиции ООН значительно возросли за последние 10 лет. Указанные в докладе Брахими способы решения проблемы отчасти реализованы, однако со стороны государств-членов по-прежнему требуются повышенный интерес и поддержка для успешного устранения дефектов и недостатков устаревших международных соглашений.

Результаты деятельности Международного уголовного суда (МУС) за прошедшее десятилетие можно считать значительными. Участниками Римского статута сегодня являются 122 государства. Судьи МУС выдали 32 ордера на арест (включая дополнительные), в результате чего 7 человек были заключены под стражу. Канцелярия Прокурора начала расследование в отношении восьми ситуаций: в

Демократической Республике Конго (ДРК), Уганде, Дарфуре (Судан), Центральноафриканской республике, Кении, Кот-д'Ивуаре, Ливии и Мали. Кроме того, Канцелярия осуществляет наблюдение за ситуациями в ряде других государств, расположенных на трех континентах, включая Афганистан, Грузию, Колумбию и Чад. Следующее десятилетие работы МУС обещает быть еще более продуктивным. Римский статут представляет собой инновационную юридическую конструкцию, смоделированную в целях устранения угроз и вызовов нового тысячелетия.

В 1998 г. в Риме состоялась Дипломатическая конференция ООН, участники которой (в том числе учреждения гражданского общества и государства с различными правовыми традициями) обсудили вопросы подготовки учредительного документа будущего уголовного суда. Высказывались разные точки зрения, которые объединяло общее осознание того, что усилия всех участников шли намного дальше простого изложения идей на бумаге. Все понимали, что новая юридическая конструкция серьезно повлияет на регулирование международных отношений. При этом в ее основу были положены принципы ответственности и верховенства права.

В рамках Римского статута произошла кодификация норм материального права в единый детализированный текст. Государства подтвердили свою готовность преследовать в судебном порядке лиц, обвиняемых в совершении наиболее тяжких преступлений. Так появился независимый, беспристрастный и постоянно действующий Международный уголовный суд. В его полномочия входит возможность вмешательства, если государства оказываются не в состоянии выполнить обязанности по осуществлению истинного правосудия. В то же время Суд стимулирует государства отстаивать свои обязательства в области международного правосудия.

Римский статут создает глобальную систему уголовного правосудия на основе взаимодействия государств, постоянно действующего МУС, международных организаций и институтов гражданского общества. Система такого взаимодействия базируется на двух ключевых принципах – взаимодополняемости (комплементарности) и сотрудничества.

Особо важным является вопрос сотрудничества. Способность МУС полагаться на действенные и эффективные формы кооперации со всеми своими партнерами имеет решающее значение для успешного выполнения его мандата. В свое время бывший председатель Суда Ф. Кирш (2003-2009) отметил, что МУС основывается на двух столпах: судебном, представленном самим

Судом, и правоприменительном, обеспечиваемым его государствами-членами. При этом Суд не пользуется помощью какого-либо международного правоохранительного учреждения в целях осуществления своего мандата и выполнения судебных решений. Таким образом, мандат МУС реализуется косвенным образом посредством усилий всех государств-членов, которые его принимают и признают ряд обязательств в отношении международного уголовного правосудия.

В этой связи можно отметить, что вступление в силу Римского статута всецело зависит от национальной поддержки (в том числе через международные организации) в решении вопросов, связанных, например, со сбором доказательств, защитой свидетелей, проведением обысков и выемок, исполнением ордеров на арест и выдачей лиц. Во всех перечисленных случаях исполнения мандата МУС сотрудничество государств-членов крайне необходимо.

Один из наиболее значимых аспектов деятельности МУС состоит в том, что, с учетом временной юрисдикции Суда, расследование многих делящихся конфликтов начинается примерно в середине их хронологических границ. Ст. 68(1) Статута требует, чтобы обеспечивались безопасность и благополучие жертв и свидетелей во время расследования. Для проведения оперативных расследований и судебного преследования за насильственные преступления МУС полагается на сотрудничество и поддержку международных учреждений в полевых условиях, в частности, миротворческих операций. Учитывая экспоненциальный рост количества таких миссий и их мандатов по всему миру, можно признать, что они уже стали важными партнерами Суда в ряде расследований, не нарушая при этом свои собственные мандаты.

Рассмотрим общие рамки сотрудничества, установленные Римским статутом и реализуемые в Соглашении о взаимоотношениях между МУС и ООН¹. В качестве исторического примера сотрудничества миротворческих операций и МУС можно рассмотреть меморандум о взаимопонимании с Миссией ООН в Демократической Республике Конго (МООНДРК, 1999-2010). Отдельного внимания заслуживает проблема расследования преступлений, совершаемых против миротворческих сил².

¹ Согласованный проект соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международным уголовным судом. [URL] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/un_icc.shtml

² Зверев П.Г. Правовой статус персонала ООН и связанного с ней персонала во время миротворческих операций и правовой режим их защиты // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 1 (60). – С. 57-59.

Часть IX Статута МУС устанавливает основы сотрудничества, смысл которых состоит в том, что государства-члены несут обязанность сотрудничать с Судом, а Суд, в свою очередь, сохраняет за собой право приглашать к сотрудничеству государства-не члены и международные организации. Кроме того, в соответствии со ст. 54 Статута Прокурор вправе заключать особые соглашения с международными организациями и иными субъектами для облегчения сотрудничества. Режим сотрудничества, устанавливаемый частью IX, затрагивает некоторые наиболее важные аспекты взаимодействия между Судом и национальными органами власти. Примечательно, что Римский статут, являющийся договором, который стал результатом четырехлетних переговоров между государствами, пытается своими нормами достичь уникального баланса между тем, что часто называют «вертикальным» режимом трибуналов *ad hoc* и «горизонтальным» режимом межгосударственной взаимной правовой помощи.

Наиболее четко это нашло отражение в следующей норме. Просьбы Суда о сотрудничестве должны выполняться «в соответствии с надлежащей процедурой на основе закона запрашиваемого государства, если такой закон не устанавливает иное, в порядке, отмеченном в запросе, в том числе в соответствии с любой процедурой, указанной в нем или разрешающей лицам, указанным в запросе, присутствовать или оказывать помощь в ходе исполнения». Особенно актуальным данное положение представляется для Канцелярии Прокурора, ввиду возможности Прокурора контролировать способ сбора доказательств, что зачастую оказывается критичным с точки зрения эффективности расследования. В поддержку расследования МУС и судебного преследования были определены приоритетные направления. Государствам-членам было предложено внедрить процедуры защиты свидетелей, особенно в общинах беженцев. Также Суд обратился к ним с просьбой учредить чрезвычайные процедуры по оформлению виз для свидетелей, в адрес которых поступают угрозы, и некоторые государства согласились создать «горячую линию» для обеспечения оперативного оформления виз.

Другими приоритетными направлениями сотрудничества являются: общественная и дипломатическая поддержка; арест и выдача; информация относительно идентификации и местонахождения лиц или расположения предметов; защита персонала, потерпевших и свидетелей и сохранение доказательств; стимулирование добровольной явки свидетелей; обеспечение

судебно-медицинской экспертизы и обследования местоположений; служба документов и уведомлений; оперативная поддержка; идентификация, отслеживание и замораживание активов.

В свете всех этих форм сотрудничества важно подчеркнуть, что, хотя государства-участники имеют общее обязательство сотрудничать с Судом (ст. 86), такие межправительственные организации, как ООН, не обладают такой обязанностью (ст. 87.6). Впрочем, во многих ситуациях, имевших место до начала работы МУС (2002 г.), полевые миссии международных организаций или миротворческие операции могли иметь уникальный доступ к определенной территории.

Поскольку сотрудничество с такими организациями и миссиями выходит за рамки режима, установленного частью IX Статута, Канцелярия Прокурора должна заключать в таких случаях отдельные соглашения. Таким образом, добровольно подписав 4 октября 2004 г. Соглашение о взаимоотношениях с МУС, ООН приняла на себя общее «обязательство по сотрудничеству и координации» с Судом (ст. 3). Часть III Соглашения четко установила общие правила и обязательства о сотрудничестве и правовой помощи между МУС и ООН.

Спустя год, 8 ноября 2005 г., на основе этих общих положений появился меморандум о взаимопонимании между МУС и ООН по вопросу сотрудничества с МООНДРК.

Опыт Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) и НАТО по принуждению к миру в Боснии и Герцеговине показал, что заключение таких договоров приобретает особую важность там, где международная организация осуществляет военные или правоохранительные функции в пределах территориальной юрисдикции Канцелярии Прокурора. В случае МООНДРК мандат миссии подвергся ревизии в целях включения положения о сотрудничестве с МУС. После длительных обсуждений, в результате удаления прямой ссылки на МУС, Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1565 (2004), которая уполномочила МООНДРК «активно сотрудничать для того, чтобы лица, совершившие серьезные нарушения прав человека и международного гуманитарного права, привлекались к ответственности, в ходе тесной кооперации с соответствующими учреждениями ООН».

В результате дискуссии, однако, это положение было исключено из перечня задач, для решения которых разрешено применение силы. Следовательно, оно не может служить основанием для запросов МУС, требующих реализации принудительных полномочий.

Меморандум о взаимопонимании между МУС и ООН о сотрудничестве в МООНДРК указал на данное ограничение путем перекрестных ссылок на другие положения мандата Миссии, разрешающие применение силы. К примеру, п. 4 резолюции 1565 уполномочивает МООНДРК использовать все необходимые средства в рамках решения общей задачи оказания помощи властям Демократической Республики Конго по восстановлению доверия, предотвращению насилия и сдерживанию применения силы, угрожающей «политическому процессу», а также для обеспечения свободного передвижения персонала ООН¹. Существенным является также п. 5(с), который разрешает применение силы для разоружения «иностранных комбатантов».

Более того, в резолюции 1493 (2003) Совет Безопасности ООН «уполномочивает МООНДРК на использование всех необходимых средств для выполнения своего мандата в провинции Итури и, в рамках своих возможностей, в Северном и Южном Киву». МООНДРК удалось воплотить в жизнь эти положения и тем самым помочь властям ДР Конго арестовать бойцов и лидеров мятежников, находившихся в зонах развертывания миротворческих сил. В том же ключе меморандум о взаимопонимании МООНДРК предусмотрел, что Миссия может выразить согласие на просьбу правительства ДР Конго о проведении арестов лиц, разыскиваемых Судом в зоне ее развертывания, если это не противоречит ее мандату. К числу иных правоприменительных полномочий, реализованных в рамках аналогичных соглашений, относилось оказание МООНДРК помощи в операциях, связанных с обысками и выемками, охраной места происшествия, транспортировкой подозреваемых, обеспечением безопасности и предоставлением чрезвычайного временного убежища для сотрудников МУС и свидетелей.

В то же время меморандум продемонстрировал достаточную гибкость в плане принятия решений МООНДРК при рассмотрении каждой просьбы на индивидуальной основе, принимая во внимание вопросы безопасности, оперативные приоритеты, степень согласованности запрашиваемой меры с мандатом Миссии и правилами ведения боя (ROE)², а также способность самих властей ДР Конго оказывать запрашиваемую помощь. Таким образом,

¹ Зверев П.Г. Применение силы в миротворческих операциях ООН: мифы, загадки и парадоксы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного российского государства и права», 23 мая 2014 г. – Калининград, 2014 (не опубликована).

² Зверев П.Г. Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 6 (65). – С. 551-553.

правоприменительные полномочия МООНДРК чаще реализовывались по запросу правительства ДР Конго, нежели МУС.

Благодаря такому широкому и прочному соглашению о сотрудничестве, Канцелярии Прокурора удалось добиться кооперации с МООНДРК в области передачи различных документов, а также организации перевозки и обеспечения безопасности подозреваемых и свидетелей. Дополнительные формы кооперации включали использование сотрудниками Канцелярии Прокурора помещений и сооружений МООНДРК в полевых условиях, в том числе информационного оборудования и рабочих мест. ООН, в пределах своих полномочий, также согласилась принять ряд мер, которые обеспечивали возможность допроса персонала МООНДРК, в отношении которого имелись веские основания полагать, что он обладал информацией, могущей помочь в расследовании и которую нельзя было получить где-либо еще. Кроме того, в меморандуме нашли отражение положения, касающиеся свидетельских показаний. На практике первым свидетелем, который предстал перед МУС, явился бывший сотрудник Миссии по вопросам защиты детей.

Указанные формы сотрудничества также доступны для стороны защиты по поручению судей. В целом меморандум о взаимопонимании между Канцелярией Прокурора и МООНДРК сделал для Канцелярии доступными все необходимые полномочия Миссии. Его положения не противоречили мандату МООНДРК и суверенитету ДР Конго, что позволило властям Республики выполнить свои обязательства о сотрудничестве по отношению к МУС.

Следует также отметить, что МУС заключил подобное соглашение о сотрудничестве также с Европейским союзом. В его рамках определяются приоритетные формы кооперации, причем как на уровне штаб-квартиры, так и в полевых условиях.

Сегодня перед Международным уголовным судом стоит целый ряд вызовов, реагирование на которые позволит определить статус данного международного учреждения в ближайшем будущем. Речь идет о защите конфиденциальной информации, разрешении противоречий между урегулированием конфликтов и отправлением правосудия, юрисдикции Суда в отношении преступлений, совершаемых против самих миротворцев и др.

Россия, которая пока еще не является государством – членом Международного уголовного суда, активно сотрудничает с ним, участвуя в его работе в качестве наблюдателя. Эффективная имплементация положений Римского статута требует от всех

государств-членов соблюдения своих обязательств и повсеместного обеспечения уважения судебного мандата.

В рамках миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) является ведущим учреждением по содействию правам и наблюдению за их соблюдением. УВКПЧ способствует продвижению прав человека и их защите различными способами в период международных миротворческих операций. Управление также обеспечивает подготовку специалистов для вооруженных сил, полиции и юридических кадров, оказывает консультационные услуги, касающиеся инкорпорации правозащитных стандартов в национальные законодательства, внутреннюю политику и обучающие программы. Кроме того, УВКПЧ проводит обучение на местах и оказывает техническую помощь правозащитным организациям и активистам по мониторингу прав человека, их защите и правовой пропаганде.

Комиссия ООН по правам человека (межправительственный орган, КПЧ ООН) назначает специальных докладчиков для подготовки отчетов о положении с правами человека по конкретной стране в целом, а также об отдельных случаях нарушений этих прав. Специальные докладчики выполняют свою работу, консультируя по вопросам международных стандартов прав человека и давая советы правительствам, неправительственным организациям и местным общинам. По результатам такой работы докладчики передают сведения в КПЧ ООН, которая в дальнейшем действует на их основе.

Кроме деятельности по наблюдению за положением прав человека, отчетности и правовой пропаганде, УВКПЧ может быть поручено обеспечение выполнения мирных соглашений, по крайней мере, в части, относящейся к правам человека. В рамках миротворческих миссий УВКПЧ часто обладает обширными полномочиями и может, таким образом, осуществлять широкий спектр действий. Примером служит операция в Боснии и Герцеговине, в период проведения которой осуществлялась новаторская деятельность по обучению в области гендерных отношений и борьбы с торговлей людьми, сфере социальных, экономических и других прав человека.

Хотя УВКПЧ в условиях миротворческих операций является ведущей организацией по правам человека, его персонал также принимает участие в работе правительственных учреждений, национальных институтов власти, различных агентств ООН, международных и национальных правозащитных и гуманитарных

организаций, религиозных учреждений и институтов гражданского общества.

Для решения конкретных вопросов по правам человека УВКПЧ учреждает ad hoc должность специального посланника. В конце 1990-х гг. в условиях Косовского кризиса в бывшей Югославии возникла так называемая «дипломатия прав человека». В ее рамках посланник актуализировал соответствующие вопросы на местном, национальном и международном уровнях в отношении задержанных лиц¹. Задача посланника заключается в облегчении взаимодействия между всеми сторонами, содействии снижению напряженности, предложении комплекса решений, вникающих в суть проблемы, но не вторгающихся во внутренние дела государства. Кроме того, деятельность посланника УВКПЧ состоит в оказании помощи другим посланникам и агентствам в период миротворческих операций по рассмотренным выше вопросам, в частности, – Международному комитету Красного Креста и региональному Специальному докладчику Совета по правам человека ООН (ранее – Комиссии ООН по правам человека).

Современные миротворческие операции поддерживаются также учреждениями ООН по защите детей². Персонал миротворческих операций, занимающийся гуманитарными вопросами и проблемами развития, специально обучается тому, чтобы быть в состоянии смягчить последствия вооруженных конфликтов и обеспечить защиту прав детей, особенно с точки зрения предоставления достаточного питания, медицинского обслуживания, образования, поддержки и защиты семьи. Военные и полицейские миротворцы играют непосредственную роль в уменьшении негативного воздействия вооруженных конфликтов на детей, обеспечивая такие условия окружающей среды, в которых гуманитарный персонал и персонал по развитию могут выполнять свою работу, а дети и их семьи находятся в безопасности. Существуют и другие способы обеспечения миротворцами соблюдения прав детей. Примером служат программы по разминированию на Балканах и в других регионах планеты, включающие в себя обучение детей распознаванию минной опасности, поскольку многие мины имеют небольшой размер и яркую окраску, что делает их особенно привлекательными для детей.

¹ Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2. – С. 581.

² Зверев П.Г. Защита женщин и детей в миротворческих операциях // Молодой ученый. – 2014. – № 7. – С. 452.

Важным субъектом правоотношений в области прав человека является Международный комитет Красного Креста (МККК), который строит свою деятельность в трех направлениях: в целях предотвращения нарушения прав человека; по обеспечению применения международного гуманитарного права (МГП); в целях защиты и оказания помощи жертвам вооруженных конфликтов. Выступая на семинаре в Нью-Дели, региональный делегат МККК по вооруженным силам и силам безопасности в Южной Азии описал первое направление деятельности как активное распространение знаний о МГП среди вооруженных сил воюющих сторон, а также среди миротворческих войск. Второе направление включает в себя защиту жертв конфликта, как военнопленных, так и задержанных гражданских лиц, с целью обеспечения гуманного обращения во время содержания под стражей. В рамках третьего направления посещение задержанных дополняется розыском лиц, семьи которых не имеют о них сведений, либо без вести пропавших. МККК организует обмен сообщениями между заключенными и их семьями, а также воссоединение членов семьи и репатриацию лиц.

В дополнение к указанным направлениям, эксперты по правам человека, равно как и весь остальной персонал, работающий в миротворческой операции (гражданский, полицейский и военный), несут ответственность за правильное понимание норм МГП и права человека. При качественной организации коллективный миротворческий потенциал может быть эффективным при реагировании на нарушения прав человека и установлении саморегулирующейся демократической системы защиты прав человека в зоне проведения операций. Многое при этом зависит от степени сотрудничества и эффективности координации усилий различных по сути элементов любой миссии, между гражданским и военным компонентами и международной полицией. Как в прошлом, так и сегодня существуют различные проблемы культурного, поведенческого, предметного характера, проблемы ответственности и иные факторы, снижающие эффективность сотрудничества. Они еще более усугубляются в таких областях, как оказание гуманитарной помощи и защита прав человека: эксперты и лица, обладающие властными полномочиями, как правило, не поощряют участие военных в этой деликатной сфере. Миротворческие силы по-прежнему нуждаются в обучении, подготовке, толерантности и взаимопонимании в полевых условиях.

В свою очередь, международное сообщество требует дополнительные возможности воздействия на перспективы развития

миротворческих операций, чтобы видеть в жертвах насилия основных участников процесса примирения, мира и стабильности. При всей значительности влияния правосудия на снижение случаев правонарушений, не менее важно также создание для самих жертв насилия таких условий, в которых они могли бы сделать шаг навстречу и принять активное участие в процедуре примирения. Особую роль в этом могут сыграть группы вдов, ветеранов, бывших военнопленных (заключенных), благодаря которым международное сообщество сможет сделать правильные выводы и не допустить повторения ошибок прошлого.

Правозащитная повестка дня заметно обогатится при помощи технических средств и поддержки в целях развития. Примером является вызов, стоящий перед индивидами и, в широком смысле, перед всем международным сообществом, связанный с минированием населенных территорий. Данная проблема была рассмотрена на семинаре в Аммане (Иордания), по результатам которого была организована инспекция минных полей в долине реки Иордан. Деятельность по разминированию связана с решением проблем, с которыми сталкивается население в результате минирования во время вооруженных конфликтов. И речь здесь идет не столько о минах, сколько о людях и их взаимодействии с окружающей средой, в которой эти мины присутствуют. Помимо технической стороны, связанной с обследованием минных полей, маркировкой и обезвреживанием мин, существуют гуманитарные аспекты и вопросы развития, заключающиеся в восстановлении такой окружающей среды, в которой люди могли бы жить в безопасности.

Деятельность по разминированию является важным вспомогательным элементом реализации свободы передвижения и прав человека, а также способствует продвижению принципов недискриминации и равноправия всех потерпевших, ввиду того что затрагиваются вопросы здоровья, безопасности, образования и участия в жизни общества.

11.4. Правомочия международных полицейских сил по задержанию и осуществлению арестов

Вопрос о праве международных миротворческих сил на задержание лиц, совершивших правонарушения и преступления в зоне проведения миротворческих операций, неоднократно поднимался на различных международных форумах, таких, например, как Копенгагенский процесс по обращению с задержанными в международных военных операциях 2007-2012 гг.

Данный вопрос также активно обсуждается в Департаменте операций по поддержанию мира ООН, Африканском союзе и Европейском союзе, являясь одной из актуальных проблем современных военных (миротворческих) операций.

Право на задержание представляет собой правомочие должностного лица компетентного органа ограничивать чью-либо свободу на непродолжительное время с целью выяснения каких-либо существенных обстоятельств. Современные миротворческие операции ООН и других международных организаций все чаще являются многокомпонентными, включая в себя элемент гражданской полиции, которая, наряду с прочими компонентами (военным и гражданским), выполняет задачу противодействия угрозам международному миру и безопасности. Под «задержанием», которое имеет большое количество определений, в целом понимается «состояние лишения человека свободы». Противоречивость и неопределенность данного термина обнаруживается даже при поверхностном взгляде на военные доктрины различных вооруженных сил (например, НАТО), а также нормы национального законодательства, которые по-разному трактуют «задержание» в зависимости от того или иного контекста.

Право прав человека и международное гуманитарное право (МГП) в большей степени фокусируются на обращении с задержанными лицами, нежели определяют, что значит «задержать кого-либо». На основе какого критерия мы делаем вывод о том, задержано лицо или нет? По этому вопросу имеется крайне мало разъяснений.

Обратимся к концепции ареста. Под арестом принято понимать осуществление специального права задерживать определенных лиц для конкретных правоприменительных целей (например, таких, которые ставит перед собой уголовное право). Не каждый исследователь признает наличие разницы между арестом и задержанием, но в научно-исследовательских целях разграничить эти близкие по духу (но не тождественные) понятия все же представляется необходимым.

Любое задержание подразумевает ограничение свободы передвижения лица, но не всякое ограничение свободы передвижения выражается в задержании. В одних обстоятельствах лицу могут быть заданы вопросы; в других лицо дает свое согласие отвечать на вопросы. В обоих случаях лицо ограничивается в свободе передвижения, но во второй ситуации, когда лицо выражает согласие, вопрос о том, было оно задержано или нет, как бы становится

второстепенным (мы умышленно не затрагиваем здесь вопрос о том, какой характер носило это согласие).

В каком контексте рассматривается задержание? В условиях миротворческих операций задержание может производиться по разным основаниям: для поддержания законности и правопорядка; для обеспечения безопасности персонала миссии и связанного с ней персонала¹; для защиты собственности; для обеспечения свободы передвижения других лиц. Наконец, задержания могут производиться в условиях деятельности временных администраций ООН². Однако на сегодняшний день не имеется международно-правовых актов, которые бы регламентировали задержание во время военных (миротворческих) операций. Это означает, что миротворцы, которые осуществляют задержание, применяют нормы права по аналогии (с национальным правом) и одновременно формируют международно-правовые нормы *ad hoc*.

Отсутствие правовой основы для осуществления задержания в условиях миротворческих операций вынуждает миротворческие силы обращаться к положениям МГП, права прав человека, института привилегий и иммунитетов, международного уголовного права, наконец, к нормам внутреннего законодательства принимающего государства и национального права государства, направляющего военные (полицейские) контингенты для участия в миротворческой операции. Это делается для того, чтобы понять, кого можно задерживать, а кого нельзя.

Главный принцип института задержания основан на фундаментальных положениях о том, что задержание должно носить законный характер и не быть произвольным. Когда в ходе принятия Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) обсуждались вопросы законности и произвольности задержаний, имела место широкая дискуссия о том, поглощается ли фактическим сроком задержания период так называемого «произвольного задержания»? Сейчас общепризнано считать, что концепция задержания включает в себя оба понятия.

Нас, однако, интересует только законное задержание. Ограничение свободы допустимо только в том случае, если оно основано на законе и производится в соответствии с установленными

¹ Зверев П.Г. Правовой статус персонала ООН и связанного с ней персонала во время миротворческих операций и правовой режим их защиты // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 1. – С. 57-59.

² Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Юридические науки: проблемы и перспективы. Материалы II Международной научной конференции, январь 2014 г. – Пермь: Меркурий, 2014. – С. 128-130.

законом процедурами. Возникает главный вопрос, о каком законе идет речь? К примеру, в ходе миротворческой операции в Руанде (МООНПР, 1993-1996), должны ли были миротворцы производить задержания на основе руандийских законов или же на основе норм международного права? И если обращаться следовало к международному праву, то к какой именно его части? Или, может быть, им следовало опираться на нормы национального права государства, предоставлявшего военный (полицейский) контингент для участия в операции? (Но в этом случае возникает вопрос, какого именно государства, потому что миротворческие силы ООН являются многонациональными). Выражаясь языком Международного трибунала по бывшей Югославии, граница понятий произвольности и незаконности простирается до процедурных вопросов, не ограничиваясь вопросами оснований для задержания¹. Итак, главная трудность заключается в выборе применимого в условиях конкретной миротворческой операции закона (права).

Обычно затруднения возникают при определении масштабов применения внутреннего законодательства, когда речь идет о соглашении о статусе сил (SOFA). В то же время могут возникнуть и трудности понимания ситуации, особенно на начальных этапах (в первые две-три недели операции), когда миротворческие силы пытаются установить контроль и обеспечить охрану местной окружающей среды. При этом совершенно непонятно, как много времени потребуется для изучения особенностей вооруженного конфликта и осознания того, можно ли производить задержания.

Таким образом, мы приближаемся к вопросу о применимом праве. Что следует понимать под «применимым правом»? В контексте миротворческих операций это, прежде всего, резолюции Совета Безопасности ООН и соглашения о статусе сил. Кроме того, сюда можно отнести соглашения, заключаемые принимающими государствами, в том числе мирные соглашения, специальные договоренности, а также специальные международно-правовые режимы (МГП). Так, например, законы оккупации могут выступать юридическим основанием для производства задержания². Другим примером, пожалуй, может служить Конвенция о предупреждении

¹ Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in the case of Delalic et al. (I.T-96-21) «Celebici» 16 Nov. 1998. [URL] <http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/Delalic%20Index%20PartIII.htm>

² *Зверев П.Г.* О некоторых вопросах, возникающих в ходе проведения миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 12. – С. 110-112.

преступления геноцида и наказания за него 1948 г., нарушение которой также является основанием для задержания.

Вопрос о задержании можно разбить на два подвопроса. Что такое законное задержание? И каким образом произвольное задержание вписывается в концепцию законного задержания? Чтобы задержание не было произвольным, оно должно отвечать требованиям уместности, разумности и необходимости. Однако что вкладывается в содержание этих критериев? Для задержания должны наличествовать фактические основания, оно не должно выполнять функции наказания или иметь характер возмездия или репрессалий, наконец, оно не должно бесосновательно продлеваться.

Особое значение имеет вопрос о характере задержания как крайней меры воздействия. Например, нельзя отдавать приказ военному или полицейскому персоналу миротворческой операции о задержании в местной деревне всех мужчин в возрасте от 16 до 80 лет только потому, что кто-то в этой деревне обвиняется в нападении на миротворцев или совершении военных преступлений либо преступлений против человечности. Необходимо иметь реальные основания и причины, а также четко видеть объект задержания.

Безусловно, ни сам закон, ни порядок его применения не должны носить произвольный характер. Некоторые резолюции Совета Безопасности ООН неявным образом санкционируют задержание, другие делают это более четко. Соглашения о статусе сил также прямо или косвенно регламентируют данную процедуру применительно к конкретной миротворческой операции.

Только в трех из многочисленных резолюций Совета Безопасности ООН содержится специальное указание на возможность осуществления задержаний в ходе миротворческих операций: 161 (1961) от 21 февраля 1961 г. (Операция ООН в Конго), 814 (1993) от 26 марта 1993 г. (Операция ООН в Сомали II) и 1638 (2005) от 11 ноября 2005 г. (Миссия ООН в Либерии). Что касается соглашений о статусе сил, подобное прямое указание имеется только в Соглашении о статусе сил на Кипре (1964 г.), по которому миротворцам ООН было поручено задерживать киприотов, подозреваемых в совершении преступлений или нарушающих нормальную работу Вооруженных сил ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК). Впрочем, некоторые исследователи полагают, что право миротворцев на задержание не обязательно должно прямым образом выражаться в соглашении о статусе сил, поскольку его наличие подразумевается таким соглашением. В качестве аналогии приводится Дело об определенных расходах ООН, рассматривавшееся Международным

судом ООН в 1962 г., признавшим, что те полномочия Организации, которые прямо не указаны в ее Уставе, принадлежат ей по необходимо подразумеваемым положениям данного документа¹. Недостаток такого подхода заключается в возможности быть обвиненным в преувеличении посредством переноса подразумеваемых задач (*implied tasks*) на тактический уровень миротворческих операций ООН. Но данный недостаток нивелируется возможностями академического исследования, позволяющего строить любые гипотезы и виртуально переносить их в практическую плоскость.

Когда в 1958 г. Генеральный секретарь ООН Д. Хаммаршельд делал свой первый доклад Совету Безопасности о миротворческой операции ЧВС ООН I², он недвусмысленно дал понять, что миротворческие силы, в целях поддержания безопасности в зоне проведения операции, должны производить задержания.

Имеются также примеры региональных многосторонних операций – Региональная миссия по оказанию помощи на Соломоновых островах (RAMSI, 2003 г.), в рамках которой действует явно выраженная норма, регламентирующая право миротворцев на задержание, и, конечно, Международные силы для Восточного Тимора (INTERFET, 1999-2000 гг.), мандат 1264 которых, перечисляя задачи операции, прямо указал на возможность принятия всех необходимых средств, включая задержание нарушителей.

Кто может быть задержан миротворцами? Действие института привилегий и иммунитетов, безусловно, ограничивает круг задерживаемых лиц. Ключом к пониманию ограничений деятельности миротворцев относительно их полномочий по задержанию является принцип государственного суверенитета.

Право на арест существенно отличается от права на задержание. В большинстве операций миротворцы, до тех пор, пока местные власти не дадут им четкого распоряжения осуществлять аресты, не могут реализовывать это право, ограничиваясь лишь задержанием нарушителей или заключением их под стражу. Но если право на арест и предоставляется миротворцам, это должно быть сделано непосредственно в резолюции Совета Безопасности ООН или мандате миротворческой операции.

¹ Certain Expenses of the United Nations Case / International Court of Justice, 1962 I.C.J. 151, 167-68. [URL] <https://www.quimbee.com/cases/certain-expenses-of-the-united-nations>

² Зверев П.Г. Суэцкий кризис, Шестидневная война и Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I, 1956-1967): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 12. – С. 10-16.

Таковы общие положения права миротворцев на задержание: для задержания должны иметься оперативные причины, довольно часто необходимо определять применимое право и, самое главное, – задержание, независимо от того, на какой основе (общей, *ad hoc* или по аналогии) оно производится, должно быть законным и не может быть произвольным.

Современное международное уголовное право своими корнями уходит в период создания и деятельности Международных военных трибуналов в оккупированных после Второй мировой войны Германии и Японии. В те далекие дни охрана содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых не представляла особых трудностей. Большая часть подозреваемых находилась на территориях, оккупированных Союзниками, а Международные военные трибуналы обладали полицейскими полномочиями, практически аналогичными полномочиям большинства национальных судов. Солдаты армий Союзников могли осуществлять задержание и арест на основе ордеров, выдаваемых трибуналами.

Резким контрастом первым трибуналам выступили последние международные уголовные суды, создававшиеся в иных, чем послевоенная оккупация, условиях. Пожалуй, наиболее близкими по духу послевоенной ситуации стали миротворческие операции в Косово и Восточном Тиморе, на территории которых ООН учредила временные администрации, осуществлявшие на непостоянной основе полноценные полицейские полномочия в географических пределах действия своих мандатов.

Так, Временная администрация ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ / UNTAET), созданная в 1999 г., имела общий мандат на обеспечение безопасности и охрану правопорядка на всей территории страны (рез. Совета Безопасности ООН 1272, 25 октября 1999). Действуя на основе этого мандата, ВАООНВТ сформировала Специальный отдел по расследованию преступлений и судебному преследованию лиц, совершивших «серьезные уголовные преступления», включая военные преступления, геноцид, преступления против человечности, убийства, пытки и сексуальные преступления. Кроме того, Администрация создала Специальный совет по тяжким преступлениям, призванный рассматривать дела данной категории и выносить по ним решения (Регламент ВАООНВТ 2000/15, 6 июня 2000). Однако, несмотря на широкие полицейские полномочия ВАООНВТ, юрисдикция Специального совета была ограничена территорией Восточного Тимора и не распространялась на Индонезию, где скрывалось подавляющее большинство

подозреваемых и обвиняемых, в том числе высокопоставленные лица и лидеры всевозможных группировок. Это существенно ограничивало эффективность деятельности Совета, несмотря на его широкие властные полномочия.

В Косово, также в 1999 г., Совет Безопасности ООН учредил похожую временную международную администрацию, в которую вошел военный компонент (известный как Силы для Косово [СДК / KFOR]) и гражданский компонент (получивший название Миссии ООН в Косово [МООНК / UNMIK]). Временная администрация неоднократно пыталась сформировать Суд по войне в Косово и этническим преступлениям (KWECC), но всякий раз наталкивалась на активное противодействие незаинтересованных в этом сторон. В конечном итоге, органы МООНК приняли ряд постановлений, разрешавших осуществлять уголовное преследование за совершение международных преступлений в национальных косоварских судах, в деятельности которых принимали участие международные и местные судьи и прокуроры, применявшие как нормы международного права, так и нормы национального законодательства. И, конечно, главной юрисдикцией в отношении международных преступлений, совершенных в Косово, обладал Международный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ / ICTY). По условиям своего мандата, Временная администрация в Косово должна была полноценно сотрудничать с Международным трибуналом (рез. Совета Безопасности ООН 1244, 10 июня 1999, § 14). На практике дело так и обстояло: СДК удалось арестовать нескольких подозреваемых, которым Трибуналом были предъявлены обвинения.

Таким образом, обе рассмотренные временные администрации ООН обладают широкими полицейскими полномочиями, подобно международным трибуналам, созданным после Второй мировой войны. Несмотря на вынужденную географическую ограниченность юрисдикции временных администраций, они не сильно отличаются от национальных уголовных судов.

Совсем по-другому складываются отношения, связанные с Международным трибуналом по бывшей Югославии, Международным уголовным судом и, касательно дела Чарльза Тейлора, Специальным судом по Сьерра-Леоне. Поскольку данные суды не являются частью комплексной администрации ООН, они не обладают собственными полицейскими полномочиями и, следовательно, существенно зависят от сотрудничества государств в деле обеспечения содержания подозреваемых и обвиняемых под стражей. В случае если государство, содержащее указанных лиц под

стражей, отказывается от сотрудничества или действует недружелюбно, данные суды вправе обратиться к международным миротворческим силам для претворения в жизнь их ордеров. Миротворческие силы действуют на основе санкции Совета Безопасности ООН в соответствии с главой VII Устава и наделены мандатом, который разрешает им (или обязывает их) сотрудничать с одним из упомянутых международных судов.

Идея о том, что учрежденные на основе главы VII Устава миротворческие миссии могут быть использованы для ареста лиц, совершивших международные преступления, впервые возникла в ходе провалившейся миссии ООН в Сомали в 1993 г. (ЮНОСОМ II / UNOSOM II).

Тогда Совет Безопасности ООН, действуя на основе главы VII Устава, наделил миротворческие силы правом «принятия всех необходимых мер в отношении лиц, ответственных за вооруженные нападения (в результате которых погибли 24 миротворца ООН – П.3.),... в том числе обеспечения процедуры расследования указанных фактов, ареста и содержания под стражей виновных для уголовного преследования, судебного разбирательства и наказания» (рез. Совета Безопасности ООН 837, 6 июня 1993, § 5). Как известно, операция по захвату военачальника Мохаммеда Фараха Айдида окончилась катастрофическим провалом, что побудило Соединенные Штаты, потерявшие 18 солдат погибшими, вывести свои войска из Сомали.

Конечно, ситуация в Сомали существенно отличалась от прочих примеров миротворчества, в первую очередь потому, что там не был учрежден международный трибунал, который бы обладал юрисдикцией в отношении совершенных в этой стране преступлений, не говоря уже о постоянно действующем международном уголовном суде. В свете того, что Совет Безопасности ООН наделил миротворческие силы ЮНОСОМ II правом привлечения к уголовной ответственности лиц, совершавших убийства миротворцев, было все же совершенно непонятно, где именно должно вершиться правосудие. Нерешенность данного вопроса вкупе с отсутствием судебного ордера на арест привели к тому, что учреждение суда, который мог бы продолжать настаивать на аресте Айдида, так и не состоялось. Таким образом, всякие попытки привлечения Айдида к ответственности прекратились сразу же после вывода американских войск.

Такое положение вещей не могло служить благоприятным началом практики использования миротворцев для ареста военных преступников. Опасение повторения сомалийских событий привело к тому, что многие страны стали неохотно предоставлять свои войска

для участия в подобных операциях по осуществлению арестов. И это опасение снизило вероятность того, что Международный уголовный суд когда-либо сможет реально рассчитывать на помощь миротворцев при осуществлении арестов. Хотя надежда на нормальный исход дела все же имеется.

Так, Международный трибунал по бывшей Югославии первые годы своего существования активно боролся за получение права содержания под стражей лиц, которым он предъявлял обвинение. Силы НАТО, действовавшие в Боснии и Герцеговине на основе мандата Совета Безопасности ООН, поначалу отказывались помогать Трибуналу в аресте подозреваемых, находившихся на контролируемой ими территории. Однако с течением времени все же удалось достичь соглашения с НАТО по вопросам осуществления арестов.

Некоторые трудности в деле обеспечения помощи НАТО по осуществлению арестов на территории бывшей Югославии возникли как результат неясности мандата многонациональных миротворческих Сил по выполнению соглашений (СВС / IFOR) (позже переименованных в SFOR) в Боснии и Герцеговине. СВС находились под командованием НАТО и были уполномочены Советом Безопасности ООН поддерживать мир, установленный Дейтонскими соглашениями 1995 г. Дейтонские соглашения, в частности, установили обязательство всех сторон в полной мере сотрудничать с Международным трибуналом по бывшей Югославии, включая «подчинение любому приказу или запросу со стороны Трибунала касательно ареста, задержания, выдачи или получения доступа к лицам, обвиняемым в нарушениях в пределах юрисдикции Трибунала»¹. Действуя на основе главы VII Устава, Совет Безопасности ООН предоставил СВС мандат для выполнения всех необходимых мер, включая право применения силы, с целью обеспечения соблюдения сторонами условий Дейтонских соглашений, в том числе обязательства сотрудничать с Международным трибуналом по бывшей Югославии, а также задерживать и передавать суду обвиняемых (рез. Совета Безопасности ООН 1031, 15 декабря 1995, §§ 5, 15).

Впрочем, указанные положения носили довольно-таки туманный характер. Ни Дейтонские соглашения, ни соответствующие резолюции Совета Безопасности ООН не содержали

¹ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina [Dayton Accords], initialed in Dayton on 21 November 1995 and signed in Paris on 14 December 1995, Annex 1-A, Art. X & Art. IX (1) (g).

недвусмысленного требования о том, чтобы СВС задерживали обвиняемых Трибуналом. Они лишь предоставили миротворческим силам право делать это. Поначалу СВС толковали свой мандат достаточно узко, считая, что речь идет об аресте тех обвиняемых, с которыми миротворцы сталкивались при осуществлении своих повседневных обязанностей и только тогда, когда обстоятельства позволяли осуществить арест. На практике СВС удалось избежать контактов с высокопоставленными обвиняемыми, такими как Радован Караджич или Ратко Младич, которые, как сообщалось в СМИ и пресс-релизах неправительственных организаций, проживали и вполне свободно передвигались на контролируемой СВС территории.

Нежелание СВС производить аресты было обусловлено, по большей части, опасениями, что миротворцы будут подвергнуты чрезвычайно высокому риску нападения, как это случилось в Сомали. Невзирая на то, насколько обоснованными были такие опасения, следует все же признать недопустимость узкого толкования мандата СВС.

Мандатом на применение силы в целях обеспечения соблюдения сторонами Дейтонских соглашений Совет Безопасности ООН наделил не только СВС. Приказы Трибунала, включая ордера на арест, в обязательном порядке касались всех государств. Согласно ст. 29 Устава Международного трибунала по бывшей Югославии, «государства без каких-либо неоправданных задержек выполняют любые просьбы об оказании помощи или приказы Судебной камеры, включая... арест или задержание лиц [и] выдачу или передачу обвиняемых Международному трибуналу». Ввиду того, что Трибунал является вспомогательным органом Совета Безопасности (по ст. 29 Устава ООН), который делегировал ему правоприменительные полномочия, все государства обязаны сотрудничать с Международным трибуналом и исполнять его приказы, включая ордера на арест, которые «рассматриваются как применение принудительных мер на основе главы VII Устава»¹. Таким образом, все государства, включая членов НАТО, обязаны сотрудничать с Трибуналом и исполнять его ордера на арест.

Несмотря на все это, СВС в течение первых двух лет существования предпочитали узкое толкование своего мандата. Лишь в июле 1997 г. силы ООН, работавшие в восточной части Хорватии (UNTAES), арестовали обвиняемого Славко Докмановича и передали

¹ Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), S/25704 (3 May 1993), §§ 125-126.

его Трибуналу. Месяц спустя арест был осуществлен уже самими СВС: в своем доме в Республике Сербской был задержан Милан Ковачевич. Затем последовали другие аресты.

И хотя СВС и их преемник – Силы НАТО по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине (SFOR) – по-прежнему не решались арестовывать самых известных обвиняемых Караджича и Младича, им удалось арестовать, например, генерала Станислава Галича, возглавлявшего боснийских сербов во время осады Сараево. Важно отметить, что произведенные СВС аресты послужили причиной добровольной явки с повинной многих других обвиняемых.

Ныне действующий Международный уголовный суд также вполне может полагаться на миротворцев в плане осуществления арестов, тем более, что уже имеются такого рода примеры. Наиболее заметной в этом плане стала Миссия ООН в Либерии (МООНЛ / UNMIL), наделенная мандатом «по задержанию и аресту бывшего президента Чарльза Тейлора в случае его возвращения в Либерию и передаче его Сьерра-Леоне для уголовного преследования в Специальном суде по Сьерра-Леоне» (рез. Совета Безопасности ООН 1638, 11 ноября 2005, § 2). Действуя на основании этого мандата, силы МООНЛ задержали Тейлора, когда тот вернулся в Либерию из Нигерии 29 марта 2006 г., после чего передали его в руки правосудия в Специальный суд по Сьерра-Леоне.

Краткий исторический анализ событий последних двух десятилетий позволяет судить о наличии у международных миротворческих сил широких полномочий (в рамках мандатов), включая право на осуществление арестов и задержаний. Важно, чтобы политическая воля лиц, принимающих мандаты миротворческих операций, была достаточно сильной, чтобы найти воплощение, достойное практической реализации миротворцами.

В мае 2007 г. Совет Безопасности ООН санкционировал сотрудничество Миссии ООН в Демократической Республике Конго (МООНДРК) «на международном и национальном уровнях с целью привлечения к ответственности лиц, виновных в грубых нарушениях прав человека и международного гуманитарного права»¹. В свете проводимого Международным уголовным судом расследования в ДР Конго данная резолюция приобрела особую актуальность. Когда весной 2008 г. МУС выдал ордер на арест генерала Боско Нтаганды, МООНДРК выразила готовность содействовать правительству Конго в

¹ S.C. Res. 1756 (15 May 2007), para. 3(c); см. также: S.C. Res. 1565 (1 Oct. 2004), para. 5(g); 23rd report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2007/156 (20 March 2007), para. 59.

его аресте. Поскольку конголезское правительство уже доказало свою решимость и способность производить аресты для передачи обвиняемых в МУС, мандат позволяет МООНДРК сотрудничать с данным правительством в осуществлении таких арестов в той мере, в какой того требует МУС.

Реальная проблема возникает в ситуации, аналогичной сложившейся в Дарфуре (Судан), правительство которого не реагировало на запросы МУС об аресте обвиняемых Ахмада Харуна и Али Кушайба¹. Маловероятно, что в обозримой перспективе ситуация изменится в лучшую сторону, особенно после того, как палата досудебного производства МУС выдала в 2009 г. ордер на арест президента Судана Аль-Башира.

В настоящее время Миссия ООН в Дарфуре (ЮНАМИД) не обладает мандатом на принудительный арест лиц, обвиняемых МУС. ЮНАМИД лишь имеет право «принять необходимые меры» для защиты своего персонала и сооружений, а также для защиты гражданских лиц, подвергающихся непосредственной угрозе насилия². Учитывая нынешнюю политическую обстановку в мире, маловероятно, что попытка расширить мандат ЮНАМИД, включая право на осуществление арестов, преодолет вето хотя бы одного из постоянных членов Совета Безопасности ООН. Чтобы Совет Безопасности санкционировал подобный мандат, нужна действительно сильная политическая воля. Прецеденты реализации такого мандата имеются: примером служит Миссия ООН в Либерии (МООНЛ)³. Однако ситуация в Судане в корне отличается от либерийского сценария, и в первую очередь тем, что МООНЛ была учреждена с согласия этого государства, когда был арестован Чарльз Тейлор. В Судане такое согласие не предвидится.

Сложившееся положение дел в мире и, в частности, на Африканском континенте требует детального анализа характера и объема полномочий Совета Безопасности в отношении принятия мандата, на основе которого миротворческие силы ООН могли бы производить аресты.

¹ Двенадцатый доклад Прокурора Международного уголовного суда Совету Безопасности ООН в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1593 (2005). [URL] <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F66BDD95-C599-4083-B19C-272662872E11/282795/Translationof12thUNSCReportRUS1.pdf>

² S.C. Res. 1769 (31 July 2007), para. 15 (UNAMID mandate) (referring to Letter dated 5 June 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2007/307/Rev.1 (5 June 2007), paras 54-55) (proposing UNAMID mandate).

³ Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы», январь 2014. – Пермь, 2014. – С. 128-130.

Прежде всего, следует отметить, что без такого мандата Совета Безопасности ООН обязанность оказывать содействие МУС в осуществлении арестов возлагается только на государства – участники Римского статута МУС. В этом состоит существенное отличие от Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ), который является вспомогательным органом Совета Безопасности ООН, чьи директивы непосредственно обязательны для всех государств. Конечно, возможна и такая ситуация, при которой Совет Безопасности, ссылаясь на судебное дело МУС, как это произошло с Дарфуром, налагает обязательство сотрудничать с Судом на все государства в рамках главы VII Устава. Однако в ситуации с Дарфуром, ставшей пока что единственной отсылкой к МУС, Совет Безопасности, похоже, поступил с точностью до наоборот. Отсылочная резолюция возложила обязательство сотрудничать на правительство Судана, но в остальном прямо признала, что государства, не являющиеся участниками Римского статута, не имеют по нему никаких обязательств, лишь «призывая» их к сотрудничеству с МУС¹.

Таким образом, единственно приемлемым вариантом для Совета Безопасности представляется принятие резолюции на основе главы VII, расширяющей мандат ЮНАМИД до наделения правом осуществления арестов лиц, обвиняемых МУС.

Как известно, глава VII Устава ООН позволяет Совету Безопасности применять силу для восстановления или поддержания международного мира и безопасности. Это полномочие Совет Безопасности трактует как разрешение развертывать миротворческую миссию в государстве без его согласия. Эти, так называемые «принудительные», миссии отличаются от традиционных миротворческих операций, которые осуществлялись на основе главы VI Устава, были строго беспристрастными, применяли силу только в порядке самообороны и могли быть развернуты только с согласия государства. В соответствии с главой VII Устава, миротворческие операции могут быть уполномочены использовать «все необходимые средства», включая смертельно опасную силу (*deadly force*), для выполнения своих миссий, поэтому не существует каких-либо особых причин, по которым применение силы не допускалось бы при осуществлении арестов и передаче международному суду.

МТБЮ уже поддержал потенциал международных миротворческих сил, Временной администрации Организации

¹ S.C. Res. 1593 (31 Mar. 2005).

Объединенных Наций для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема (ВАООНВС / UNTAES, 1996-1998), по задержанию и передаче обвиняемых международному правосудию¹. Конечно, ВАООНВС была переходной администрацией, похожей на те, которые были учреждены в Косово и Восточном Тиморе, а посему отличалась от миротворческих миссий, рассматриваемых в данном исследовании. И все же Судебная палата истолковала мандат ВАООНВС широко, посчитав, что поскольку Совет Безопасности требовал, чтобы ВАООНВС сотрудничала с Трибуналом, она имела право на арест сербского лидера Славко Докмановича. Судебная палата также подчеркнула, что правило 59bis Правил процедур и доказывания позволяет судье непосредственно направлять ордер на арест в международный орган². МУС обладает аналогичными полномочиями: согласно ст. 54 Римского статута, Прокурор уполномочен «добиваться сотрудничества с любым государством или межправительственной организацией или соглашением согласно их компетенции и/или мандату» и «добиваться таких договоренностей или соглашений, не противоречащих настоящему Статуту, которые могут потребоваться для облегчения сотрудничества с государством, межправительственной организацией или индивидом».

Если Совет Безопасности уполномочивается на основе главы VII санкционировать осуществление миротворческими силами арестов для МУС, теоретически такой же мандат может быть предоставлен и ЮНАМИД в Дарфуре. В этом смысле самой большой проблемой является политический контекст. В отличие от Операции ООН в Сомали II (ЮНОСОМ II), Силы для Косово (СДК / KFOR) и МООНЛ действовали с согласия принимающих государств. Это характерно для современных многоаспектных миротворческих операций, санкционируемых главой VII Устава ООН, но с одновременным согласием принимающего государства. И хотя глава VII не требует согласия государства пребывания на развертывание миротворческой миссии, наличие такового, вероятно, все же снизит опасения государств, направляющих свои войска. Поскольку согласие Судана остается маловероятным, такой мандат вряд ли будет принят по политическим соображениям.

Существует еще один момент, который нельзя обойти стороной. Даже если Совет Безопасности наделен полномочием, согласно главе

¹ Prosecutor v. Mrksić et al., Case No. IT-95-13a-PT, Decision on the Motion for Release by the Accused Slavko Dokmanović, 22 October 1997.

² Prosecutor v. Mrksić et al., Case No. IT-95-13a-PT, Decision on the Motion for Release by the Accused Slavko Dokmanović, 22 October 1997, para.49.

VII, выдать миротворческой миссии мандат на осуществление ареста от имени международного суда, возникает вопрос, является ли данная власть (мандат) безграничной?

Вопрос о том, связаны ли Совет Безопасности и его вспомогательные органы, международным правом, включая международное гуманитарное право (МГП) и право прав человека, является явно спорным¹. Но данный вопрос уже неоднократно поднимался в связи с полномочиями миротворческих сил ООН на задержание² и арест. В Косово МООНК возглавлялась Специальным представителем Генерального секретаря ООН, а СДК (KFOR) – командующим, известным как КОМСИЛ (COMFOR). Оба отметили, что они обладали исполнительной властью в одностороннем порядке задерживать лицо, на неопределенный период времени, даже если судом был выдан ордер на его освобождение. Такая практика привела к серьезной критике и, в конце концов, дошла в 2007 г. до Европейского суда по правам человека в деле Бехрами и Сарамати. Сарамати обвинялся в покушении на убийство. После его освобождения, в период ожидания производства по делу местным косоварским судом, он вновь был арестован и содержался под стражей в течение почти полутора лет силами СДК на основе приказов двух сменивших друг друга командующих Силами: из Франции и из Норвегии. Сарамати оспорил свое содержание под стражей как нарушение Францией и Норвегией обязательств, вытекавших из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд постановил, что СДК исполняли полномочия, делегированные им главой VII Устава, следовательно, их действия относились к ООН³. Далее, Суд сделал вывод о том, что он не обладает компетенцией *ratione personae* для исследования законности задержания: «[Европейская конвенция по правам человека] не может быть истолкована в том смысле, что действия и бездействие Договаривающихся Сторон, подпадающие под резолюции Совета Безопасности ООН и имеющие место *до* или *в ходе* таких миссий, подлежат тщательному исследованию Судом»⁴. Данное положение не разъясняет, насколько миротворцы ООН связаны нормами

¹ Зверев П.Г. Миротворческие операции и международное гуманитарное право: сфера применения *ratione materiae* // Правовая наука. – 2013. – № 12 (27). – С. 7-9.

² Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2 (61). – С. 581-584.

³ App. No. 71412/01 Agim Behrami and Bekir Behrami v. France, and App. No. 78166/01 Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway, Grand Chamber Decision on Admissibility (2 May 2007), para.141.

⁴ Ibid, para.149.

международного права прав человека. Ясно, однако, что если бы Совет Безопасности начал выдавать силам ООН мандаты на задержание и передачу подозреваемых в МУС или любой иной международный суд, полномочия миротворцев в отношении содержания под стражей были бы некоторым образом ограничены. Одним из путей решения проблемы может стать принятие Генеральным секретарем ООН директивы, аналогичной изданному им Бюллетеню о соблюдении силами ООН норм международного гуманитарного права (1999), в котором разъясняется, что основополагающие принципы МГП применяются к миротворцам ООН¹. Подобная директива может быть разработана для применения основополагающих принципов прав человека, в частности, в отношении содержания под стражей.

Итак, каковы же перспективы использования миротворцев ООН для осуществления арестов для международных судов, в частности, МУС? В некотором роде перспективы эти не слишком обнадеживают. МУС, как и МТБЮ ранее, не хватает полицейских полномочий, поэтому он полностью зависит от сотрудничества с правительством в сфере обеспечения содержания под стражей лиц, которых он обвиняет. Такое положение вещей вряд ли можно признать удовлетворительным, поскольку прежний опыт МТБЮ и МУС показывает, что зачастую оба международных судебных учреждения были фактически неспособны арестовывать военных преступников. Чтобы МУС был эффективным в борьбе с безнаказанностью (*impunity*) за совершение наиболее серьезных преступлений, известных человечеству, он должен, по крайней мере, быть в состоянии содержать под стражей своих подозреваемых.

Таким образом, МУС, подобно МТБЮ и Специальному суду по Сьерра-Леоне, должен иметь возможность полагаться на международных миротворцев, действующих в рамках четкого мандата, для заключения под стражу некоторых своих обвиняемых. Важно, чтобы этот мандат был однозначным, во избежание проблем, с которыми изначально столкнулись МТБЮ и СДК / СВС (IFOR), когда командующие, вероятно, оказывали противодействие арестам, могущим подвергнуть опасности их солдат.

Современное международное право дает прочные юридические основания для издания Советом Безопасности такого мандата. Главный вопрос состоит в том, обладают ли государства-члены, особенно постоянные члены Совета Безопасности, политической

¹ Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – № 12. – С. 638-641.

волей, достаточной для воплощения такого мандата в жизнь? И этот мандат не должен ограничиваться строго определенными случаями, подобно ДР Конго или Либерии; его следует использовать как сложившуюся практику во всех без исключения ситуациях деятельности миротворцев ООН в полевых условиях.

11.5. Статус вооруженных сил и персонала Организации Объединенных Наций в миротворческих операциях и их защита

С конца 1980-х годов, ознаменованных окончанием «холодной войны» и крушением биполярного мироустройства, и фактически по сегодняшний день – начало второго десятилетия XXI века – продолжается реформирование системы Организации Объединенных Наций, включая не закрепленный нормами международного договорного права институт миротворческих операций, проводимых под эгидой ООН. Концептуальные подходы международного сообщества и внешняя политика отдельных государств в отношении ряда проблем международной безопасности существенно скорректированы. Уже в 1990-е годы была отмечена резкая активизация международных миротворческих усилий, а также некоторое смещение акцентов в сторону регионального миротворчества, осуществляемого в пределах компетенции региональных организаций (ОБСЕ, ЕС, АС и др.). Эти процессы совпали как с ростом взаимопонимания между постоянными членами Совета Безопасности ООН, так и с повышением уровня нестабильности в мире, спровоцированного крушением прежней системы международных отношений и обнажившимися противоречиями между Западом, Востоком и Югом. Все это не могло не сказаться на усложнении задач, традиционно решаемых миротворческими силами. Довольно скоро целый комплекс форм и методов урегулирования конфликтных ситуаций, успешно реализованный в практической деятельности ООН в прежние десятилетия, морально устарел и утратил свою эффективность. Возникла острая потребность поиска новых способов повышения эффективности международного миротворчества. В конечном итоге это выразилось в необходимости пересмотра самой концепции использования вооруженных сил для проведения миротворческих операций.

Проблема определения правового статуса вооруженных сил, участвующих в миротворческих операциях ООН, остается актуальной

и сегодня, несмотря на наличие работ по данной проблематике¹. Для МВД России эта проблема актуальна в том смысле, что сотрудники полиции и внутренних войск МВД РФ уже на протяжении двух десятилетий принимают активное участие в целом ряде миротворческих операций ООН в разных «горячих точках» планеты, наряду с личным составом Вооруженных Сил России и представителями гражданского компонента миротворческих миссий. Как было указано выше, институт международного миротворчества по-прежнему остается институтом обычного права, что вызывает на практике целый ряд нюансов и проблемных ситуаций. Поэтому определение правового положения личного состава вооруженных сил (и сотрудников полиции), принимающих участие в той или иной миротворческой операции, является важной и актуальной задачей.

Традиционно выделяют несколько основных этапов в развитии международного миротворчества под эгидой ООН. Этим этапам вполне соответствуют периоды эволюции подходов международного сообщества к реализации миротворческих функций.

Первый этап (1948-1956) охарактеризован двумя операциями, которые продолжаются по сегодняшний день. Первая из них – это Миссия ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия, созданная для мониторинга за выполнением соглашения о прекращении огня между Израилем и соседствующими с ним арабскими государствами в 1948 г.² Второй стала деятельность группы военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане, инициированная в 1949 г. для наблюдения за линией разграничения между этими странами в спорном штате Кашмир³. Следует отметить, что апробированные на данном этапе методы учреждения миссий по наблюдению за прекращением огня носили во многом экспериментальный характер (впоследствии это стало «доброй традицией» международного миротворчества ООН).

Начавшийся в 1956 г. второй этап международного миротворчества символизируется резким возрастанием напряженности в международных отношениях в рамках военно-политического противостояния блоков ОВД – НАТО. Проводимая

¹ Печуров С., Курдов Б. Вооруженные силы в миротворческих операциях (некоторые рекомендации для России). [URL] http://www.rau.su/observer/N1-2_95/1-2_07.HTM; Хохлышева О.О. Динамика миротворческих процессов XX века: дисс... докт. ист. наук. – Нижний Новгород, 2003. – 494 с.

² Зверев П.Г. Конфликт на Ближнем Востоке и первая миротворческая операция ООН (ОНВУП): история и современность // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 11 (37). – С. 11-16.

³ Зверев П.Г. Индо-пакистанский конфликт и Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане: история и современность // Историческая наука. – 2013. – № 4 (7), октябрь-декабрь. – С. 9-15.

СССР и США взаимная политика ядерного сдерживания вынуждала сверхдержавы в ряде случаев искать компромиссы, чтобы не допустить эскалации конфликтных ситуаций в регионах и перерастания их в глобальный военный конфликт. Именно в этот период впервые были сформированы миротворческие силы ООН для прекращения огня и поддержания международного мира – Чрезвычайные силы ООН на Синае¹, операция ООН в Конго², Силы ООН по сохранению мира на Кипре³, а также миссии наблюдателей в Ливане⁴, Йемене⁵, Доминиканской Республике⁶ и на индо-пакистанской границе⁷. В ходе этих операций совершенствовался механизм воздействия на противоборствующие стороны с целью создания необходимых условий для реализации мирных средств разрешения международных споров.

С 1967 г. по 1973 г. (между 2-й и 3-й арабо-израильскими войнами) осуществляется третий этап международного миротворчества, ознаменованный еще более ожесточенным противоборством военно-политических блоков Запада и Востока. Это приводит к постепенному свертыванию миротворческой деятельности ООН, что в практическом отношении выразилось в отсутствии вновь организованных миротворческих операций.

Четвертый этап, связанный с окончанием Октябрьской войны 1973 г. на Ближнем Востоке⁸ и продлившийся до конца 1980-х годов, можно считать периодом возрождения международного миротворчества ООН как средства, обеспечивающего контроль над

¹ Зверев П.Г. Суэцкий кризис, Шестидневная война и Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I, 1956-1967): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 12 (38). – С. 10-16.

² Зверев П.Г. Конголезский кризис 1960-1966 гг. и Операция ООН в Конго (ОНУК, 1960-1964): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 2 (40). – С. 12-17.

³ Зверев П.Г., Зверева Е.А. Кипрский конфликт и Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре: история и современность // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 96-98.

⁴ Зверев П.Г. Ливанский кризис 1958 г. и Группа ООН по наблюдению в Ливане (ЮНОГИЛ): история конфликта и урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 1 (39). – С. 3-8.

⁵ Зверев П.Г. Военный переворот 1962 г. в Йемене и Миссия ООН по наблюдению в Йемене // Историческая наука. – 2014. – Вып. 1 (8), январь-март. – С. 3-9.

⁶ Зверев П.Г. Оккупация Доминиканской республики войсками США (1965-1966) и Миссия Представителя Генерального секретаря ООН в Доминиканской республике // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 4 (42). – С. 11-15.

⁷ Зверев П.Г. Вторая индо-пакистанская война 1965 г. и Индо-пакистанская миссия ООН по наблюдению (ЮНИПОМ): история конфликта и его урегулирования // Историческая наука. – 2014. – Вып. 2 (9), апрель-июнь. – С. 10-16.

⁸ Зверев П.Г. Четвертая арабо-израильская война и Вторые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН II, 1973-1979): история конфликта и его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – Вып. 5 (43), май – июль. – С. 7-12.

положением дел в случае кризисного развития конфликтных ситуаций. Характерной чертой миротворческих операций данного этапа является то, что они предпринимаются с согласия вовлеченных в конфликт сторон, а миротворческие силы формируются на основе контингентов вооруженных сил небольших государств, сохраняющих по отношению к конфликту нейтралитет. Постепенно складывается две формы участия военнослужащих в миротворческих операциях: направление военнослужащих на индивидуальной основе в состав наблюдательных миссий (военные наблюдатели) и выделение отдельных подразделений национальных вооруженных сил в состав миротворческих сил (национальные военные контингенты).

Начавшийся в первой половине 1990-х годов пятый этап международного миротворчества ООН ознаменован пересмотром самой миротворческой концепции. Миротворческие операции становятся многокомпонентными, разнонаправленными. Серьезные дискуссии вызваны появлением качественно новой точки зрения в пользу отказа от одного из принципов *jus cogens* – невмешательства во внутренние дела государства. Проблемы «гуманитарной интервенции», «принуждения к миру» и прочие способствуют резкой поляризации мнений как в Совете Безопасности ООН, так и в государственных политических и юридических кругах.

В целом же приходится констатировать, что за 60 лет существования ООН механизм подготовки, организации и контроля над операциями с привлечением национального военного персонала так и не был создан. Политика миротворчества традиционно формируется на прецедентной основе (для учреждения каждой операции выносится решение *ad hoc*, создается свой механизм управления), в рамках ограничений, предусмотренных Уставом ООН, то есть имеет обычно-правовую природу.

На современном этапе в основе практики миротворчества лежит идея координации политических и военных мер, использования различных возможностей участия в урегулировании конфликтных ситуаций, комплексный подход на основе сочетания норм VI и VII глав Устава ООН. По сути, миротворческие решения базируются на основе военных полномочий, предусмотренных главой VII Устава ООН для акций, предпринимаемых в случае нарушения мира и актов агрессии. (При этом не следует забывать о том, что проблема универсального определения агрессии по-прежнему не решена на уровне общего международного права). Одной из первых таких акций стала операция ООН по поддержанию мира в Намибии (1990). Данная форма миротворческой деятельности получила широкое

распространение в 1990 – 2000-х годах под названием «VI с половиной» ввиду того, что Вооруженные Силы ООН (включая полицейский компонент) получили возможность использования легкого стрелкового оружия в оборонительных целях.

В условиях доминирующей роли ООН при проведении международных миротворческих операций существует целый ряд других международных институтов (именуемых в Уставе ООН «региональными организациями и соглашениями»), которые в последние два десятилетия довольно активно решают аналогичные задачи – НАТО, Европейский союз, ОБСЕ, Африканский союз, ОАГ, ЛАГ, СНГ, ОДКБ и другие. Сама Организация Объединенных Наций может поручить проведение той или иной миротворческой операции одной из вышеперечисленных международных организаций.

Если миротворческие усилия предпринимаются региональными организациями и соглашениями самостоятельно, без участия ООН, они обязаны предоставлять Организации Объединенных Наций всю необходимую информацию о проведении миротворческих акций (ст. 54 Устава ООН).

Памятуя о приведенной выше классификации миротворческих операций (§ 2, Разд. I), можно отметить, что в целом они представляют собой действия, направленные на склонение противоборствующих сторон к соглашению. При этом миротворческие вооруженные силы (включая полицейский компонент) ставят перед собой следующие цели:

- наблюдение за развитием ситуации в зоне конфликта (постконфликтной зоне), сбор и обработка информации;
- фактическое принуждение противоборствующих сторон к прекращению насильственных действий и заключению мирного соглашения;
- защита гражданского населения от агрессии;
- изоляция территории или группы комбатантов для ограничения их контактов с внешним миром.

При этом следует иметь в виду, что принуждение, ставшее новым методом международного миротворчества последних двух десятилетий, не предусматривает обязательного согласия сторон на ввод миротворческого контингента.

Для достижения указанных целей перед вооруженными силами, участвующими в миротворческих операциях, формулируется ряд задач:

- контроль над соблюдением условий перемирия и прекращения огня;

- принудительное разъединение воюющих сторон;
- превентивный ввод вооруженных сил в зону потенциального конфликта;
- восстановление и поддержание правопорядка и стабильности;
- обеспечение оказания гуманитарной помощи;
- формирование транзитных зон и установление ограничений на передвижение, а также запретных зон и контроль над ними;
- установление режима санкций и контроль над его соблюдением.

Указанные задачи довольно эффективно решаются в процессе миротворческих операций, однако реализация некоторых из них требует тщательной подготовки. Так, в ходе миротворческих операций ООН в бывшей Югославии использовались гуманитарные конвои для доставки вооружения и боеприпасов враждующим сторонам, а «прозрачность» контролируемых ООН территорий повлекла за собой выдвижение претензий со стороны сербов о намеренном поощрении незаконных поставок оружия мусульманам Боснии и Герцеговины. Эти и другие случаи указывают на то, что механизм реализации задач, поставленных вооруженным силам, участвующим в миротворческих операциях ООН, нуждается в совершенствовании, равно как и правовая база использования национальных контингентов вооруженных сил, особенно в условиях реализации мер воздействия по отношению к противоборствующим сторонам и привлечения к ответственности самих миротворцев, допустивших нарушения норм национального или международного права.

Отдельного внимания заслуживает ситуация принудительного разъединения воюющих сторон как задача, фактически выводящая миротворческую деятельность на уровень боевых операций, ведь по сути это является доказательством отказа от методов традиционного миротворчества. С одной стороны, операции по принуждению к миру расширяют возможности урегулирования конфликтных ситуаций, с другой – несут в себе опасность утраты миротворческими силами статуса беспристрастного арбитра¹.

Концепция принуждения к миру получила развитие не только в силу изменившегося характера вооруженных конфликтов, но и под воздействием ряда геополитических факторов, таких как распад Советского Союза и одновременное усиление влияния США, западноевропейских наднациональных структур (ЕС) и военно-

¹ Рогов С., Кобринская И. Операции ООН по принуждению к миру (политические, организационные и военные аспекты). [URL] http://www.rau.su/observer/N09_95/9_05.htm

политического блока НАТО. В конечном итоге это привело к тому, что данные институты стали осуществлять фактический контроль над миротворческими операциями, осуществлявшимися раньше под эгидой ООН. Ярчайшим примером тому стали миротворческие операции 1990-х годов в бывшей Югославии. Так, Организация Объединенных Наций, утратив контроль над проведением миротворческой операции в Косово, вынужденно делегировало функции Совета Безопасности ООН структурам НАТО. Россия, постоянный член Совета Безопасности ООН, была исключена из процесса принятия решений по наиболее серьезным вопросам (таким как бомбардировка позиций сербов).

Данный этап в развитии международного миротворчества должен послужить руководству Российской Федерации наглядным примером того, что России следует принимать самое деятельное участие в процессах реформирования ООН, касающихся вопросов использования миротворческих сил. Это позволит избежать ослабления позиций нашей страны в международном сообществе.

В настоящее время продолжается начавшийся еще в 1990-е годы поиск новых подходов к формированию воинских контингентов для миротворческих операций ООН. По-прежнему не исключается возможность создания постоянных Вооруженных Сил ООН, равно как и сил международной полиции.

Не отказалось международное сообщество и от выдвинутой еще в начале 1990-х годов идеи создания «резервных сил» ООН¹. Ключевым моментом данной концепции является существенно возрастающая, в случае ее принятия, роль Генерального секретаря ООН, ввиду закрепления за ним права выбора воинских контингентов из числа тех, которые выделяются в состав «резервных сил» на основе предварительно заключенных соглашений с национальными правительствами. По мнению специалистов, сохранение такого положения может негативно отразиться на возможностях России контролировать процедуру принятия частных решений по вопросам миротворчества, так как российское представительство в исполнительных органах ООН чрезвычайно слабо².

В условиях сегодняшней экономической слабости нашей страны и фактически продолжающейся политики изоляционизма России, на наш взгляд, следовало бы сосредоточить свои усилия на отыскании

¹ Брынкина Я. Распад СССР и расширение сотрудничества РФ с ООН в области миротворчества. [URL] <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2007/scientificarticles/Brynkina/>

² Печуров С., Курдов Б. Вооруженные силы в миротворческих операциях (некоторые рекомендации для России). [URL] http://www.rau.su/observer/N1-2_95/1-2_07.HTM

наиболее эффективных методов осуществления регионального миротворчества в рамках СНГ и ОДКБ. Это непросто, особенно если учитывать чрезмерную ориентацию международных институтов на получившую с легкой руки апологетов русофобской политики западную теорию «возрождения имперских амбиций России», которые якобы прослеживаются во всей ее внешней политике, включая миротворческие усилия Вооруженных Сил РФ на территории бывшего Союза ССР. В решении этой проблемной ситуации хорошим подспорьем стало бы подкрепление российских миротворческих операций мандатом ООН, который не только «легализовал» бы их с точки зрения международного права, подчеркнув их беспристрастность, но и в определенной степени помог бы компенсировать часть финансовых затрат на их проведение.

Современный этап развития международного миротворчества неразрывно связан с трансформацией всей системы международных отношений. В ее рамках пересматривается практика привлечения вооруженных (полицейских) сил к участию в миротворческих операциях (преимущественно на основе норм международного обычного права). За свою более чем полувековую историю ООН сформировала общепризнанную концепцию использования вооруженных сил в миротворческих операциях в целях урегулирования кризисных и конфликтных ситуаций. Вместе с тем механизм международного миротворчества все еще нуждается в дальнейшем совершенствовании: в частности, недостаточно регламентированы вопросы процедурного согласования использования военной силы в миротворческих операциях. Как следствие, в условиях меняющейся парадигмы международного миротворчества не до конца определенным остается правовой статус вооруженных сил / полицейских наблюдателей, участвующих в миротворческих операциях. Традиционно ООН идет по пути определения его в рамках мандата и стандартных процедур каждой миротворческой операции.

Россия, как и все остальные постоянные члены Совета Безопасности ООН, несет серьезную морально-политическую ответственность за качество организации и практику осуществления учреждаемых ООН миротворческих операций. Несмотря на увеличение количественного присутствия российских миротворцев из числа Вооруженных Сил и МВД РФ, в сравнении с советской эпохой, реальное влияние России на оперативное руководство миротворческими операциями фактически незаметно и требует серьезных усилий по активизации ее участия в процессе выработки и

принятия ответственных решений в области международного миротворчества.

Одним из актуальных вопросов современного международного миротворчества является организационно-правовой аспект развертывания вооруженных сил в зоне конфликта. Операции с участием вооруженных сил, проводимые в «стабилизационную» фазу, осуществляются в ситуации войны, которая, однако, не объявлена в юридическом значении этого термина. В то же время резолюции Совета Безопасности ООН очень часто принимаются на основе главы VII Устава ООН. Иными словами, такие резолюции Совета Безопасности санкционируют применение силы в операциях по принуждению к миру, преследующих цель миростроительства.

Таким образом, применение силы в ситуации «юридического» мира, включающего периоды вооруженного конфликта и перемирия, должно соответствовать применению регулярных и адаптированных правил обращения с задержанными лицами во избежание любых нарушений или изъятий из этих правил¹.

Любая «вооруженная сила» – будь то легитимные вооруженные силы государства или регулярная армия правительства, не признаваемого противником, или движение сопротивления, партизанское формирование, повстанческие силы или народное ополчение – должна отвечать четырем условиям, соблюдение которых будет служить иммунитетом от уголовного преследования для ее персонала в случае задержания (захвата). Они должны: 1) быть членами военной организации; 2) находиться под ответственным командованием; 3) соблюдать нормы международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (МГП) (права вооруженных конфликтов – в западной терминологии; законов и обычаев войны); 4) иметь опознавательные знаки, позволяющие отличать их от гражданского населения.

«Быть членом военной организации» означает, что военные подразделения должны иметь внутреннюю структуру и организацию. Данное правило подразумевает необходимость иерархии и эффективного применения дисциплинарных мер воздействия. Дезорганизованные группы и группы гражданского населения, сформированные на иррегулярной основе, не получают статуса комбатантов (законных участников вооруженных конфликтов).

¹ Зверев П.Г. Первый Копенгагенский процесс по обращению с задержанными в период международных военных операций // Молодой ученый. – 2014. – № 3 (62). – С. 646-648; Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2 (61). – С. 581-584.

Гражданские лица, которые в своем личном качестве принимают участие в боевых действиях, совершая диверсии, саботаж или иным образом вступая в противоборство с противником, не пользуются защитой, предусмотренной статусом комбатанта.

Нахождение под ответственным командованием означает, что любые вооруженные силы должны иметь своего командующего, то есть лицо, ответственное за действия своих подчиненных перед правительством или другой политической властью (временным правительством, правительством в изгнании, освободительным движением и т.п.). При этом не имеет большого значения, признает ли противник официально такую власть. Существенным является то, что члены вооруженных сил ответственны перед политической или судебной властью за действия, противоречащие МГП, и, в частности, правилам, регулирующим ограничения средств и методов ведения войны.

Соблюдение законов и обычаев войны. Военное командование должно обеспечивать соблюдение личным составом вооруженных сил принципов и норм, регулирующих вооруженный конфликт. Нарушение любого из этих принципов и норм одним или несколькими комбатантами не является индикатором неисполнения обязательств вооруженными силами, в состав которых они входят. Примером может служить ситуация, при которой военное преступление совершается членом организованного движения сопротивления. Единичный эпизод совершения правонарушения в ходе большого количества операций, проводимых длительное время, не является основанием для утраты всеми членами движения статуса комбатантов. Следует заметить, что комбатант, даже нарушивший законы и обычаи войны, все равно сохраняет статус военнопленного, будучи задержанным неприятелем. Но такой комбатант будет преследоваться по закону за совершенные военные преступления.

Некоторые государства придерживаются по данному вопросу более строгой позиции. С момента ратификации Женевских конвенций 1949 г. многие члены международного сообщества заявили, что комбатант, даже находящийся в составе регулярных вооруженных сил, совершая военное преступление, не должен пользоваться привилегированным статусом лица, которое содержится под стражей, во время судебного слушания и назначения наказания, в том числе правами: на общение с внешним миром, на получение помощи, на справедливую защиту, на обращение к Международному комитету Красного Креста с просьбой о покровительстве и др. Иными словами, такие государства применяют к военным преступникам

такой же правовой режим, как и к лицам, осужденным за преступления, предусмотренные национальным законом.

Отличие от гражданского населения. Вооруженные силы, как регулярные, так и нерегулярные, обязаны иметь отличительные знаки, позволяющие отграничивать их от гражданского населения. На практике это означает ношение униформы – для «классических» вооруженных сил, а также наличие отличительного фиксированного знака, явственно видимого издали, – для движений сопротивления или освободительных движений. Впрочем, постоянное ношение отличительного знака или униформы не является обязательным, например, на оккупированной территории. Тем не менее, комбатанты обязаны отличать себя от гражданского населения в то время, когда они участвуют в нападении или во время военной операции, которая приводит к такому нападению.

Сказанное наводит на мысль о методах ведения партизанской войны на оккупированных территориях, засадах, диверсиях, городских боях и боях в джунглях и т.д. В ряде случаев обстоятельства складываются таким образом, что ввиду характера боевых действий, например, при городских диверсиях или в партизанской войне, вооруженные комбатанты не могут внешне отличать себя от гражданского населения. В таких условиях комбатанты обязаны носить свое оружие открыто во время каждого военного столкновения и в течение всех военных операций, до нападения, в котором они непосредственно участвуют, попадая в поле зрения стороны противника.

По мнению некоторых исследователей, комбатантам следует носить оружие открыто, начиная с момента его использования. Чтобы определить пределы действия данного обязательства, необходимо учитывать конкретные обстоятельства каждого случая. Главным принципом всегда остается необходимость избегания смешения комбатантов с гражданским населением. К сожалению, на практике комбатанты часто прибегают к обратному.

В любом случае, вопреки распространенному мнению, нормы Дополнительного протокола I 1977 г., регламентирующие правовое положение различных вооруженных групп, ни при каких обстоятельствах не предоставляет статус комбатанта тем, кто совершает акты терроризма. Меры защиты, предусмотренные Дополнительным протоколом I для партизанских групп и движений сопротивления, применяются только в ситуациях вооруженных конфликтов между государствами или в пределах государств.

Насилие террористического характера под такую защиту не подпадает.

Террористические действия находятся за пределами вооруженных конфликтов. МГП запрещает, даже в ситуации применения репрессалий, любые нападения на гражданское население и, в частности, террор как метод войны.

Таким образом, чтобы пользоваться статусом комбатанта и приобрести статус военнопленного при задержании неприятелем, все лица, принимающие участие в боевых операциях, должны входить в структурную часть организации, которая соблюдает нормы МГП. Те же, кто совершают акты терроризма (террористические акты), преследуются по уголовному закону того государства, на территории которого были совершены эти преступления.

Международное гуманитарное право и право прав человека в условиях миротворческих операций обычно рассматриваются с точки зрения содержащихся в них принципов и норм, ограничивающих использование силы военным персоналом, принимающим участие в таких операциях. Однако есть и другой угол зрения, не менее важный и интересный – каким образом данные нормы *защищают* персонал ООН и связанный с ней персонал во время миротворческих операций?

В этой связи любопытно отметить изменения в правовом статусе такого персонала, если и когда он принимает участие в вооруженном конфликте, что в какой степени, безусловно, зависит и от типа вооруженного конфликта.

Термин «миротворческие операции» используется в настоящем исследовании для обозначения широкого спектра миротворческих усилий ООН, начиная с операций по поддержанию мира и заканчивая операциями по принуждению к миру¹.

Персонал миротворческих операций, проводимых на основании мандата Совета Безопасности ООН, может рассматриваться в качестве представителей международного сообщества, пользующийся, что немаловажно, комплексной юридической защитой. Данная правовая защита регламентирована совокупностью правовых норм, требующих определенной классификации.

С самого начала необходимо подчеркнуть особое значение МГП в деле защиты персонала ООН и связанного с ней персонала во время

¹ Зверев П.Г. К вопросу о юридическом определении международного миротворчества ООН // Правовая наука. – 2012. – № 12. – С. 5-8; Зверев П.Г. Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. – 2013. – 8 (23). – С. 3-5.

миротворческих операций¹. Современные миротворческие операции сопряжены с риском вовлечения миротворческих сил в вооруженный конфликт. Какое влияние данный фактор оказывает на защиту персонала? Особое внимание в данном вопросе необходимо уделить Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г. (далее – Конвенция о безопасности). В данной конвенции содержится так называемая «оговорка о переключении» (*switch clause*), на основе которой силы миротворческой операции, вовлеченные в вооруженный конфликт в качестве комбатантов, не могут далее пользоваться защитой, предлагаемой Конвенцией и безопасностью.

Категории защиты. Правовые нормы защиты персонала миротворческих операций можно разделить на три категории: общая защита, специальная защита и развивающийся в настоящее время режим борьбы с безнаказанностью.

Общая защита. Данная категория основана, главным образом, на нормах МГП и права прав человека. Принимающее государство несет первичную ответственность за обеспечение правового статуса персонала миротворческих операций. Конвенции по правам человека устанавливают, что их участники обязаны в пределах своей юрисдикции обеспечить права и свободы каждого. Таким образом, принимающее государство должно, по крайней мере, гарантировать основополагающие права и свободы каждому человеку во время миротворческой операции, независимо от его правового положения в рамках операции, поскольку, выражаясь языком права прав человека, все находящиеся на территории принимающего государства лица автоматически подпадают под его юрисдикцию.

Если в зоне проведения миротворческой операции происходит вооруженный конфликт и применяются законы и обычаи войны (то есть МГП), стороны данного конфликта обязаны обращаться с персоналом миротворческой операции как с гражданским населением. До тех пор, разумеется, пока указанный персонал не начнет принимать участия в самом вооруженном конфликте. Опять же, эта защита предоставляется каждому, независимо от роли, выполняемой им во время миротворческой операции. Главным условием является неучастие в вооруженном конфликте.

Специальная защита. Специальная защита подразумевает наличие определенных привилегий и иммунитетов, возникающих в

¹ Зверев П.Г. Статус персонала ООН с позиций международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов // Московское научное обозрение. – 2013. – № 6 (34). – С. 41-44.

зависимости от роли, которую выполняет тот или иной член персонала миротворческой операции. Так, военные наблюдатели и гражданские полицейские ООН обычно наделяются статусом «экспертов миссии», находящиеся под защитой согласно Конвенции 1946 г. о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций¹. Военный персонал, являющийся частью военного компонента, как правило, не охватывается положениями данной конвенции. Его правовой статус определяется соглашением о статусе сил (ССС / SOFA) – двусторонним соглашением между организацией, проводящей миротворческую операцию, и принимающим государством.

Соглашение о статусе сил наделяет военный персонал важными привилегиями и иммунитетами, позволяющими им выполнять задачи, установленные мандатом, без какого-либо вмешательства со стороны принимающего государства. Речь идет о свободе передвижения, праве ношения огнестрельного оружия и праве устанавливать свои собственные средства связи. Самое же главное заключается в том, что данные лица подпадают под исключительную уголовную юрисдикцию направляющих их государств. Строго говоря, исключительная уголовная юрисдикция – это не иммунитет от местной юрисдикции, а, скорее, пример распределения юрисдикции между направляющим и принимающим государствами, где первое надделено исключительной юрисдикцией. В сравнении с практикой инспектирующих сил, в рамках которой уголовная юрисдикция делится между направляющим и принимающим государствами, распространенной практикой миротворческих операций является ситуация, когда силы, приглашенные для выполнения оперативных задач, остаются под исключительной уголовной юрисдикцией направляющего их государства. Что касается принимающего государства, то оно, в соответствии с соглашением о статусе сил, берет на себя обязательство преследовать в уголовном порядке лиц, совершающих преступления против персонала миротворческой операции.

Сильная сторона соглашения о статусе сил заключается в том, что оно может быть приспособлено к условиям каждой операции. Его слабость заключается в том, что каждая новая операция требует заключения нового соглашения. Впрочем, уже разработаны модельные соглашения о статусе сил под эгидой ООН, ЕС и НАТО. Их

¹ Зверев П.Г. Цели применения Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Новые задачи права и пути их решения», 1 сентября 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014.

можно брать за основу при проведении переговоров по заключению конкретного соглашения о статусе сил.

Нередки ситуации, когда персонал, о котором идет речь, фактически развертывается до заключения соглашения о статусе сил. Возникает вопрос, какие нормы должны применяться в этот период времени? Думается, что за более чем полувековой период практики заключения соглашений о статусе сил во время миротворческих операций сформировались нормы обычного права. Можно утверждать также, что такие основополагающие нормы уже стали неотъемлемой частью концепции миротворческой операции, поэтому когда принимающее государство дает согласие на размещение на своей территории миротворческой операции, оно одновременно соглашается с самой концепцией миротворческой операции, включающей фундаментальные нормы модельного соглашения ООН о статусе сил.

Развивающийся режим борьбы с безнаказанностью. Третью категорию правовой защиты можно назвать развивающимся правовым режимом по определению понятия безнаказанности за совершенные против персонала миротворческих операций преступления. В его рамках самым известным юридическим документом является Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г.

В начале 1990-х гг. стало понятно, что персонал миротворческих операций не защищен одним лишь фактом принадлежности к силам ООН. Опыт Сомали и бывшей Югославии продемонстрировал как раз обратное. Персонал миротворческих операций подвергался нападениям, несмотря на свой «защищенный» статус. Еще большую тревогу вызвало формирование осознания безнаказанности за совершение таких нападений. В настоящее время имеется очень мало примеров, когда виновные в нападении на сотрудников ООН преследовались в уголовном порядке в принимающем государстве. Реакция международного сообщества на повторяющиеся факты нападения выразилась в принятии Конвенции о безопасности. Вкратце, Конвенция предусматривает ряд криминализованных деяний, по факту совершения которых государства-участники обязаны осуществлять уголовное преследование или экстрадировать подозреваемых лиц.

Реализация защиты – это не только вопрос права, но также вопрос того, каким образом потенциальные нападающие на миротворцев воспринимают нормы МГП. Эти вопросы обретают еще большую актуальность ввиду того, что большинство конфликтов

сегодня являются немеждународными, а сложные мандаты современных миротворческих операций допускают для персонала этих операций риск быть вовлеченными в такие вооруженные конфликты.

§ 12. Проблема применения силы в международных полицейских операциях Организации Объединенных Наций

*Novus Ordo Seclorum*¹

С момента возникновения в середине XX века институт международного миротворчества Организации Объединенных Наций был постоянно окутан различными загадками, мифами и парадоксами, особенно, когда речь заходила о применении силы в рамках миротворческих операций. И все они крайне редко подвергались детальному изучению. На протяжении многих лет в отношении принципов миротворчества будто существовало некое табу: международное сообщество попросту старалось не подвергать их сомнению, словно опасалось, что любое сомнение способно разрушить этот деликатный инструмент, который, несмотря на все недостатки, раз за разом доказывал свою эффективность.

Является ли миротворчество деятельностью, подчиняющейся главе VI Устава ООН? С позиций самого Устава ООН оригинальная концепция поддержания мира как деятельности на основе главы VI выглядит довольно сомнительной. По замыслу Д. Хаммаршельда, второго Генерального секретаря ООН, глава VI Устава как нельзя лучше подходила в качестве правовой базы для международного миротворчества, изначально основанного на согласии сторон и не предусматривавшего мер принуждения. Развертывание каждой миротворческой миссии следовало за прекращением огня или заключением мирного соглашения, непременным условием развертывания был также запрос сторон конфликта. Страны, предоставлявшие свои войска, делали это исключительно на добровольной основе. Все это, повторимся, предполагало согласие и отсутствие какого-либо принуждения.

В то же время Хаммаршельд признавал, что миротворческие операции могут проводиться также в соответствии со ст. 40 главы VII Устава ООН, в которой идет речь о «временных мерах», выполняемых сторонами до момента, когда Совет Безопасности сможет принять более решительные действия принудительного характера на основе ст. 39 Устава. Отсюда возникло распространенное мнение о том, что миротворчество может рассматриваться как деятельность на основе «главы VI с половиной», где-то между добровольностью и принуждением. К сожалению, сам Хаммаршельд, трагический погибший в авиакатастрофе в 1961 г., не успел детально

¹ (Лат.) «Порядок нового века».

прокомментировать свою новую теорию миротворчества, которая так и осталась неразработанной. Личные выводы Хаммаршельда о моральном долге миротворцев обеспечивать – в том числе, при необходимости, путем использования силы – защиту гражданского населения, находившегося в зоне риска в ДР Конго в 1960-е гг.¹, указывают на его нераскрытый потенциал дальнейшего реформирования международного миротворчества ООН.

В поисках механизма облегчения реализации соглашений о прекращении огня, выводе миротворческих сил и мирных соглашений международное сообщество приняло своего рода мантру трех важнейших атрибутов миротворчества. Однако после того как это произошло, возникла тенденция проведения миротворческих операций в ситуациях, которые не совсем требовали развертывания миротворческих сил, например, в Ливане², но в то же время не предполагали каких-либо альтернатив.

В годы «холодной войны» активное миротворчество, или принуждение к миру, практически не имело перспектив для развития. Даже сегодня многие государства по-прежнему скептически относятся к этой форме миротворческой деятельности. В ситуациях, когда миротворческие операции развертывались для выполнения задач, изначально им не присущих, оригинальные параметры применения силы становились сюрреалистичными.

Можно отметить, что описание миротворчества как деятельности на основе главы VI Устава ООН никогда не было достаточно убедительным. Вряд ли согласие Египта и Израиля на необходимость развертывания ЧВС ООН I³ и II⁴ было полностью добровольным: оба государства подверглись давлению со стороны мирового сообщества. Миссия в Конго (1960-1964) была развернута без согласия жителей провинции Катанга и при явном нежелании

¹ Зверев П.Г. Конголезский кризис 1960-1966 гг. и Операция ООН в Конго (ОНУК, 1960-1964): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 2 (40). – С. 12-17.

² Зверев П.Г. Ливанский кризис 1958 г. и Группа ООН по наблюдению в Ливане (ЮНОГИЛ): история конфликта и урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 1 (39). – С. 3-8.

³ Зверев П.Г. Суэцкий кризис, Шестидневная война и Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I, 1956-1967): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 12 (38). – С. 10-16.

⁴ Чрезвычайные вооруженные силы Организации Объединенных Наций (ЧВС ООН II) на Ближнем Востоке. [URL] http://www.un.org/ru/sc/repertoire/subsidiary_organ/peacekeeping_missions.shtml#reg32; см. также: Зверев П.Г. Четвертая арабо-израильская война и Вторые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН II, 1973-1979): история конфликта и его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 5 (43), май-июль. – С. 7-12.

бывшей метрополии – Бельгии, в то время как Конголезское правительство дало свое согласие на проведение операции, полагая, что она будет носить характер принуждения к миру. За развертывание Временных сил ООН в Ливане (ВСООНЛ) выступал сам Ливан, но этому противился Израиль¹. Египет имел право требовать, чтобы ЧВС ООН I покинули территорию страны, и этим правом он воспользовался в 1967 г. Красные Кхмеры крайне неохотно согласились с развертыванием Временного органа ООН в Камбодже (ЮНТАК)²; в том же духе выразили свою позицию по отношению к Операции ООН в Сомали (ЮНОСОМ I³ и II⁴) сомалийские полевые командиры. Принятие Индонезией Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) являет собой относительно недавний пример такого «согласия по принуждению»⁵.

Право на свободу передвижения. Одной из наиболее непонятных дилемм, особенно для командующих миротворческими силами, стало так называемое «право на свободу передвижения» миротворцев. Будучи якобы неотъемлемым правом всех миротворцев с момента учреждения в 1956 г. ЧВС ООН I (по соглашению с правительством Египта), оно с тех пор закреплялось в различных формах в соглашениях о статусе сил, заключаемых с правительствами принимающих государств⁶. В то же время это право редко упоминалось в резолюциях Совета Безопасности ООН или мандатах миротворческих операций, кроме тех случаев, когда речь шла о его прямом нарушении. В полевых условиях данное право понималось непоследовательно и зачастую неверно. По прошествии многих лет до сих пор остаются неясными следующие аспекты права миротворцев на свободу передвижения: а) означает ли такое право, что военнослужащие миротворческой миссии могут свободно перемещаться из пункта прибытия в зону проведения операции (аэропорта, морского порта) на территорию базы вдоль основных транспортных магистралей; б) распространяется ли данное право только на случаи беспрепятственного снабжения миссии всем

¹ UNIFIL [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml>

² UNTAC [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm>

³ UNOSOM I [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosomi.htm>

⁴ UNOSOM II [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>

⁵ UNTAET [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/etimor.htm>; см. также: Зверев П.Г. Вооруженное столкновение между Нидерландами и Индонезией за независимость Западной Новой Гвинеи и Силы Безопасности ООН в Западном Ириане (1962-1963): история конфликта и его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 3 (41). – С. 10-14.

⁶ Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 3 (62). – С. 94-96.

необходимым; в) распространяется ли это право на предоставление охраны конвоя (по сути, право на свободу передвижения подразделений ООН передается другим структурам, например, тем, которые занимаются оказанием гуманитарной помощи); или же г) оно подразумевает право подразделений ООН находиться в любое время и в любом месте в пределах театра проведения операции.

Кроме того, если свобода передвижения, как бы она ни определялась, насильственно ограничивается, следует ли применять силу в порядке самообороны? ООН традиционно не желала разъяснить это право, предположительно опасаясь того, что ей самой придется обязательно его соблюдать.

Самооборона как фактор сдерживания. Как гласит теория сдерживания, чтобы сторона «А» могла успешно сдерживать сторону «Б», она должна убедить последнюю в том, что та неизбежно столкнется с неприемлемыми для нее последствиями, если ее действия вступят в противоречие с интересами стороны «А»¹. Сдерживаемая сторона должна быть убеждена, что она потеряет гораздо больше, нежели приобретет, если проигнорирует пожелания сдерживающей стороны. Сама возможность сдерживания зависит от эффективности взаимодействия с объектом и противодействия угрозе, а также от наличия способности и желания осуществлять сдерживание. В частности, сдерживающая сторона должна продемонстрировать свою решимость осуществлять сдерживание, невзирая на любые возможные непредвиденные последствия предпринимаемых ею действий. В военном контексте базовое сдерживание направлено на предотвращение нападений на субъект сдерживания, тогда как расширенное сдерживание имеет своей целью предотвращение нападений на других субъектов.

С военной точки зрения сдерживающий эффект миротворчества остается загадкой. Зачем разворачиваются вооруженные миротворческие силы, если оружие ими использоваться не должно? Если получено согласие и сохраняется беспристрастность, как и должно быть, нет никакой необходимости в оружии, даже в целях самозащиты. Если же растет оппозиция присутствию миротворцев, тогда, согласно теории миротворчества, единственным выходом являются переговоры или вывод войск. Применение силы в порядке самообороны является кратковременным паллиативом на пути к потере согласия и зачастую приводит к тому, что такая потеря происходит еще быстрее. Таким образом, легковооруженные

¹ Schelling T. Arms and Influence. – New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966. – P. 37.

миротворцы ООН фактически имеют мало шансов на сдерживание в военном смысле (хотя в расчет также берется моральное и политическое сдерживание, которое не зависит от военной возможности или готовности применять силу). Причиной, по которой вооруженные силы используются в миротворческих операциях (кроме обеспечения личной безопасности военнослужащих, довольно редко подвергающихся реальной угрозе), является только постоянное наличие какой-то скрытой угрозы силового воздействия. Оказывается, существует некая неопределенность в отношении развертывания военных подразделений, связанная с тем, будут ли они, и если да – то при каких обстоятельствах, использовать свое оружие. Действенность неявного сдерживающего эффекта в значительной мере обусловлена элементом неопределенности.

Отношение самих миротворцев к фактору сдерживания явно неоднозначно. Зачастую они просто не хотят и не могут в военном отношении защитить себя, сдерживая нападения путем применения силы в порядке самообороны. Даже в тех случаях, когда в военном отношении миротворцы способны обороняться, они часто дают понять, своим поведением и даже открытыми заявлениями, что не желают защищать своих коллег-миротворцев, более чем кого-либо другого, разрушая тем самым имеющийся у них сдерживающий потенциал. Правда, в некоторых случаях неопределенность сдерживающего эффекта присутствия миротворцев успешно использовалась командующими миротворческими силами. В частности, это произошло в Конго, на Кипре и в Камбодже, где право миротворческих сил ООН применять силу в порядке самообороны использовалось для эффективного воздействия на стороны конфликта, побуждая их действовать так или иначе или воздерживаться от совершения определенных действий. В принципе, это можно расценивать как форму принуждения к миру. Однако такие действия содержат в себе элемент блефа, поскольку непонятно, будет ли угроза применения силы в конце концов реализована и будет ли применяемой силы достаточно, чтобы заставить сторону как объект воздействия подчиниться, либо же применение силы вызовет ответные меры и эскалацию конфликта, либо, что наиболее важно, Совет Безопасности поддержит миссию политическими способами и, в случае необходимости, в военном отношении, если сдерживание провалится.

Защита миссии. После учреждения в 1973 г. ЧВС ООН II правило самообороны было расширено до конструкции «защиты миссии», согласно которой самооборона подразумевала также сопротивление

силовым попыткам помешать миротворческой миссии выполнять свои обязанности в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН. Несмотря на то, что данная конструкция была разработана для расширения сферы действия правила самообороны, в конечном итоге она создала еще большую неопределенность для командующих миротворческими силами. В отсутствие руководящих указаний со стороны Совета Безопасности, Генерального секретаря или Секретариата ООН толкование конструкции «защита миссии» было оставлено на усмотрение командующих.

Проблема заключается в том, что в действительности данная концепция может быть использована для оправдания применения силы для любых целей. Если мандат предполагает обеспечение доставки гуманитарной помощи, теоретически сила может быть использована для гарантирования такой доставки. Если миссия заключается в обеспечении разоружения и демобилизации бывших комбатантов, сила, по-видимому, может быть использована в случае, если они попытаются воспрепятствовать миссии, отказываясь сдать оружие и вернуться к мирной жизни. Если мандат уполномочивает развертывание миротворческой операции на всей территории миссии и такое развертывание встречает сопротивление, для оправдания силового вмешательства вполне могут быть использованы новые правила «защиты миссии».

Эти и некоторые другие вопросы и по сей день остаются неразрешенными, не находят отражения в международно-правовом регулировании миротворческих операций и в полевых условиях часто приводят к определенным трудностям, с которыми приходится сталкиваться многонациональным миротворческим контингентам ООН.

Составление, истолкование и реализация правил ведения боя (ROE) вооруженными силами относятся к вопросам, имеющим фундаментальное значение для успешности любой миротворческой операции. Представляется, что институт применения силы в миротворческих операциях еще не достаточно образом исследован Организацией Объединенных Наций. Вопросы применения силы в рамках миротворческих операций в ситуациях, отличных от самообороны, принесут несомненную пользу, если будут рассмотрены, к примеру, Департаментом операций по поддержанию мира или Управлением по правовым вопросам ООН. Например, какие ограничения (если таковые имеются) касаются применения силы для охраны собственности или для того, чтобы убедиться, что цели миротворческой операции достигнуты? В свое время на

семинаре в Карлайле (США) было отмечено, что ранее стандарты ООН были довольно простыми: самооборона допускалась только в том случае, если миротворческие силы подвергались нападению. Теперь же правила ведения боя применяются в качестве комплексного свода правил для вооруженных сил в целях защиты миротворческой миссии и включают в себя охрану гуманитарных поставок, разоружение вооруженных группировок, оказание помощи беженцам и охрану собственности ООН. Поскольку данные правила дают достаточно четкое представление о том, когда сила может быть использована, а когда – нет, индивид (комбатант, миротворец) может быть привлечен к ответственности за причинение смерти, вызванной применением такой силы. Таким образом, войска оказываются перед дилеммой, которая может влиять на принятие ими решения о применении или неприменении силы на основе правил ведения боя. Проблема усугубляется еще и трудностью унификации (гармонизации) данных правил в среде многонациональных миротворческих контингентов.

В данном контексте следует вспомнить замечания по поводу гуманитарной деятельности, содержащиеся в докладе Брахими: «миротворцы ООН – военные или полицейские, которые становятся свидетелями насилия в отношении гражданских лиц, должны считаться уполномоченными на пресечение такого насилия, в пределах своих возможностей, для поддержания основополагающих принципов Организации Объединенных Наций»¹. В то же время в докладе Брахими утверждается, что «операции, основанные на широком и однозначном мандате по защите гражданского населения, должны обеспечиваться необходимыми ресурсами для выполнения данного мандата»².

Само применение силы в миротворческих операциях является инструментом крайнего воздействия. На Стокгольмском семинаре отмечалось, что сила не применяется сразу, но только лишь после того, как исчерпаны все прочие меры воздействия. Однако если возникает необходимость применения силы, это должно происходить эффективным образом, для реализации конкретной цели. По сути, применение силы не в целях самообороны является завершающим этапом процесса эскалации, который нельзя рассматривать в отрыве от всех предыдущих этапов. Этап применения силы допустим, только в случае существования намерения и соответствующей ему

¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/304-S/2000/809 of 21 August 2000, para.62.

² Ibid, para.63.

возможности. Этот инструмент необходимо использовать последовательно. Мандат миротворческой операции должен быть предельно четким, а миротворческий контингент – надлежащим образом оснащен, чтобы предусмотренные мандатом правила ведения боя могли быть практически реализованы. Опять же, худший сценарий (при котором сила все-таки будет применяться) имеет ключевое значение в процессе планирования миротворческой операции и должен быть рассмотрен в ходе обсуждения мандата в Совете Безопасности ООН. Без четко определенного в мандате операции применения силы миротворцы подвергаются большому риску.

Отмечалось также, что правила ведения боя должны основываться на «сбалансированных политических, гуманитарных и военных решениях... для обеспечения защиты, доверия и эффективности сил ООН». К этому можно добавить, что правила ведения боя должны соответствовать принципам и духу международного гуманитарного права. В данном контексте уместно привести следующее, часто высказываемое мнение. Во всех операциях, которые не подпадают под нормы главы VII Устава ООН, следует исходить из того, что применение силы в целях разрешения конкретной ситуации будет сводиться к минимуму. В свете опыта последних двух десятилетий, основанного на разрешении внутригосударственных конфликтов, представляется целесообразным каждый раз убеждаться в том, что в перспективе миротворческие контингенты готовы к «худшему сценарию» развития событий, чтобы в случае нападения на них они могли должным образом реагировать в порядке самообороны.

В докладе Брахими, со ссылкой на правила ведения боя, содержится утверждение о том, что такие правила «не должны ограничивать миротворческие контингенты ответными соразмерными действиями, но должны позволять им наносить ответные удары, нацеленные на подавление источника смертоносного огня, направленного против войск ООН или людей, которые находятся под защитой таких войск, а в особо опасных ситуациях, они не должны вынуждать контингенты ООН отдавать инициативу нападающим»¹.

Также было отмечено, что разработка надежных правил ведения боя может и не иметь серьезного эффекта, если такие правила не применяются последовательно или узко трактуются государствами,

¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/304-S/2000/809 of 21 August 2000, para.49.

предоставляющими свои воинские контингенты. Выступая на семинаре в Токио, бригадный генерал Зия подчеркнул, что проблема заключается не в самих правилах, но в том, каким образом они толкуются для удовлетворения определенных интересов. Схожая точка зрения высказывалась и другими участниками¹.

Отдельный вопрос представляют процессуальные аспекты применения правил ведения боя. В полевых условиях миротворческих операций гораздо более важным является вопрос о практическом применении данных правил. Так, в австралийских вооруженных силах действуют инструкции, известные как «приказы на открытие огня» (OFOF). Такие инструкции печатаются на специальной карточке, которую носит с собой каждый военнослужащий. В них детально описаны те обстоятельства, при которых военнослужащие имеют право на открытие огня. Поэтому данные инструкции обладают не меньшим значением, чем традиционные правила ведения боя².

Вне всякого сомнения, государства, предоставляющие воинские контингенты для участия в миротворческих операциях, проанализируют типовые правила ведения боя на предмет их соответствия правовым, политическим и дипломатическим реалиям, и это, в свою очередь, повлияет на процесс толкования и применения данных правил.

Одним из приемлемых для ООН подходов с точки зрения толкования и применения правил ведения боя является разработка таких стандартных (обучающих) правил, которые можно было бы распространять среди воинских контингентов государств-доноров. Использование «обучающих правил» даст возможность более эффективной разработки и реализации стандартной практики толкования и применения правил ведения боя на международном и национальном уровнях. По меньшей мере, это даст возможность государствам, предоставляющим воинские контингенты, общие ориентиры для толкования и применения правил ведения боя, поэтому по прибытию таких контингентов в зону проведения миротворческой операции им уже не придется осваивать данные правила, предлагаемые ООН, с нуля. По мере знакомства государств с обучающими правилами ведения боя, их уверенность в правильном применении реальных правил ведения боя также будет расти.

¹ Use of Force and Rules of Engagement. – In.: Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century (Concluding Report 1997-2002). – Stockholm, 2002. – P. 71.

² Army Guide Monthly, 2012, № 7 (94).

Таким образом, правила ведения боя – это свод правил и директив для вооруженных сил (и комбатантов), которые определяют обстоятельства, условия, степень и способ применения силы, а также действия, которые могут быть истолкованы как провокационные. Эти правила, помимо прочего, санкционируют и/или ограничивают применение силы и реализацию конкретных военных функций. В некоторых странах правила ведения боя получают статус руководства (инструкции) для вооруженных сил, в то время как в других они являются комплексом приказов. Правила ведения боя обычно не определяют способ достижения результата, но указывают на те меры, которые неприемлемы при любых обстоятельствах. Правила ведения боя используются как во внутренних, так и в международных военных операциях. Правда, в некоторых государствах (например, в США), в ситуациях внутренней напряженности предусматривается использование не правил ведения боя, а правил применения силы (RUF). Документ под названием «карточка правил ведения боя» (ROE Card) выдается каждому комбатанту, и в ней содержится описание процедур, регулирующих применение силы в конкретной военной операции¹.

Существует два основных варианта руководств международных правил ведения боя: Руководство по правилам ведения боя для специальных подразделений² и Руководство по правилам ведения боя, разработанное в Сан-Ремо. Оба документа находятся в открытом доступе. Ряд государств использовали Руководство Сан-Ремо в качестве образца для создания национальных правил ведения боя.

Международный институт гуманитарного права в Сан-Ремо (Италия) ежегодно проводит обучающие курсы по правилам ведения боя. На данных курсах преподают виднейшие мировые специалисты по данной проблематике и проходят обучение студенты со всего мира. Подобные курсы также проводятся силами команды лекторов из Института в Сан-Ремо для персонала ООН и ряда ее специализированных учреждений по их запросу.

¹ Cole A., Drew P., McLaughlin R., Mandsager D. San Remo Rules of Engagement Handbook. – San Remo: International Institute for Humanitarian Law, 2009.

² Bacon Special Forces ROE Manual MC 362-1. [URL] http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20030630_np_otan_mc-362-1-nato-rules-of-engagement.pdf

§ 13. Совместная охрана правопорядка как важная функция международных полицейских операций

*Ordo ab chaos*¹

Термин «community policing», который можно перевести на русский язык как «совместная охрана правопорядка» («совместная правоохранительная деятельность»), за последние два десятилетия прочно укоренился в миротворческой практике Организации Объединенных Наций. Обозначаемый данным термином процесс, заимствованный из западноевропейской правоприменительной практики, наполнен глубоким смыслом. Практически все сотрудники полиции в западных странах так или иначе сталкивались в своей деятельности с данным направлением полицейской работы. Многие из них продолжают заниматься совместной охраной правопорядка и сегодня, но в современных условиях эта деятельность значительно обогатилась использованием достижений научно-технического прогресса и представляет собой уже более высокую ее форму. Традиционно категория «совместная охрана правопорядка» трактуется достаточно широко. Можно сказать, что доминирующей парадигмой полицейской охраны общественного порядка является именно совместная охрана правопорядка, которая сочетает в себе консультации с членами общества, реагирование на их потребности в безопасности, коллективное нахождение наиболее подходящих средств удовлетворения этих потребностей и, конечно, мобилизацию общественных ресурсов для приведения в действие всего этого механизма². И хотя преимущества совместной охраны правопорядка получили в условиях западных демократий широкое признание, она далеко не везде практикуется и еще реже осуществляется на высоком профессиональном уровне.

В идеале полиция должна предугадывать ожидания общества в сфере обеспечения безопасности, понимать то, чего именно общество от нее ожидает. Вооруженные массивными уголовными кодексами и имплицитным осознанием того, чего именно уважаемое общество ждет от полиции, сотрудники правоохранительных органов просто выполняют свою рутинную работу. Однако на практике понимание полицией социальных ожиданий не всегда коррелирует с предпочтениями самих членов этого общества. Всего каких-то полвека назад в условиях англоязычных демократий доминировал

¹ (Лат.) «Порядок из хаоса».

² *Bayley D.H. Changing the guard: Developing democratic police abroad. – New York: Oxford University Press, 2006.*

консервативно настроенный, мужественный, гомофобный и расистский типаж офицера полиции. Насилие в отношении женщин традиционно рассматривалось как вопрос личных взаимоотношений, «не являющийся делом полиции». Для того чтобы насилие в отношении женщин оказалось на общественной повестке дня, потребовались значительные усилия представителей феминистского движения. Современная полиция более разнообразна с точки зрения своего состава и представительна с точки зрения общества, которому она служит¹.

С другой стороны, социальные ожидания далеко не всегда очевидны, поэтому там, где это возможно, полиции следует консультироваться с членами общества для определения содержания и масштабов реальных потребностей. Но в ходе практических консультаций выражение могут получить желания далеко не всех членов социума: как правило, респектабельные, лучше обеспеченные и четче выражающие свои потребности слои населения доминируют над обездоленными и маргинализированными группами. Сотрудничество правоохранительных органов с обществом позволяет определить проблемы и ключевые способы их решения, а также дает возможность отдельным социальным группам самостоятельно заниматься вопросами своей безопасности. Однако и здесь отсутствие четкого контроля способно привести к перекосу в сторону интересов имущих слоев населения в ущерб слоям неимущим.

Все это порождает восприятие совместной охраны правопорядка как явления, которое чрезвычайно трудно реализовать на практике. Отчасти это правда: в практическом измерении совместная охрана правопорядка неизбежно сталкивается с многочисленными и разнообразными препятствиями.

Полицейская деятельность, включая совместную охрану правопорядка, нелегка даже в мирное время, однако она еще более усложняется во времена, когда общество только что пережило гражданскую войну, междоусобицу либо эрозию или полное крушение государственного аппарата. Термин «миротворчество» используется для обозначения внешнего вмешательства в такие ситуации². В условиях современного миротворчества роль военного компонента в операциях ООН по поддержанию мира ограничивается

¹ *Sklansky D.* Democracy and the police. – Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

² *Зверев П.Г.* Понятие миротворческой операции Организации Объединенных Наций сквозь призму международного гуманитарного права // Приволжский научный вестник. – 2014. – 2 (30). – С. 140-142; *Зверев П.Г.* К вопросу о юридическом определении международного миротворчества ООН // Правовая наука. – 2012. – № 12. – С. 5-8.

первоначальным периодом стабилизации, после чего ответственность за обеспечение внутрисударственной безопасности (правопорядка) возлагается на полицейский компонент миротворческой миссии¹. Со временем миротворческая функция полиции становится одной из задач миростроительства, а совместная охрана правопорядка служит цели постепенного укрепления принимающего общества и государства².

Многие слабые и разрушающиеся государства, равно как и государства в постконфликтный период, могут вообще не иметь такого структурного элемента властного аппарата, как полиция. В других государствах полиция чрезвычайно коррумпирована, некомпетентна и представляет для общества не меньшую угрозу, чем преступность. Это обуславливает необходимость получения помощи извне, нацеленной на строительство или коренную перестройку всей полицейской службы таких государств. Таким образом, какими бы сложными ни были задачи, стоящие перед полицией западных демократических государств, они в разы возрастают в условиях политической, социальной и экономической нестабильности, когда население травмировано крушением государственности или конфликтом, большая часть общества находится за чертой бедности, а само общество глубоко антагонистично.

Пожалуй, наилучшим образом роль полиции в миротворческих операциях освещена в работе Д. Бэйли³. И хотя в первую очередь его сочинение рассчитано на американского читателя, формулируемые им общие принципы планирования, учреждения, организации и оценки международных полицейских операций как направления международного миротворчества вполне подходят для любого государства или группы государств, которые оказывают правоохранительную помощь за рубежом (под эгидой ООН или каким-либо иным образом). Важным аспектом миротворчества является культурная дистанция, существующая между полицией и обществом. В условиях англоязычных демократий широкое признание получила формула, в соответствии с которой полиция должна в максимально возможной степени отражать культурные и

¹ Зверев П.Г. Проблема вмешательства миротворческих сил ООН в вооруженные конфликты и международное гуманитарное право // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 3 (33). – С. 53-57.

² Зверев П.Г. О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 1 (35). – С. 71-76.

³ Bayley D.H. Changing the guard: Developing democratic police abroad. – New York: Oxford University Press, 2006.

демографические особенности того общества, которому она служит¹. Данная формула сколь прагматична, столь же и символична. Гораздо проще доверять тому, кто хоть чем-то напоминает тебя самого. В качестве обратной связи она способствует общественной поддержке и налаживанию сотрудничества с полицией, что, в свою очередь, облегчает ее работу.

Однако в условиях миротворческих операций демографическое отражение принимающего общества не всегда возможно. Ввиду отсутствия миротворцев, которые могли бы в демографическом плане отображать то или иное общество, требуется серьезная подготовка международных полицейских наблюдателей. Подходящие кандидаты должны быть соответствующим образом идентифицированы, отобраны и обучены. Важно, чтобы миротворцы имели хотя бы поверхностное представление о языке и культуре общества, в котором они обеспечивают охрану правопорядка. На практике, к сожалению, это не всегда выполнимо, тем более, когда чрезвычайные обстоятельства требуют оперативного развертывания миротворческих миссий.

Совместная охрана правопорядка требует непрерывного взаимодействия полиции и общества. Такое взаимодействие является залогом взаимного доверия – важной составляющей нормальной полицейской деятельности. В идеале, на микроуровне, полицейский должен знать население, проживающее в зоне его ответственности, а население, в свою очередь, должно знать своего представителя закона. В реальных условиях миротворчества эта задача может оказаться недостижимой. В рамках международной миротворческой деятельности всю сложность полицейской рутины можно оценить с точки зрения неблагоприятной окружающей среды и длительного нахождения вдали от дома и семьи.

Еще один вопрос связан с личностью и профессиональной пригодностью потенциальных миротворцев. Многие люди идут работать в полицию, потому что их привлекает перспектива азарта и опасностей. Кроме работы с документами, многих сотрудников полиции не устраивают те аспекты их деятельности, которые расцениваются ими как социальная работа.

Полицейские, которых отбирают для несения службы в миротворческих операциях, могут руководствоваться также дополнительными мотивами. Для некоторых это возможность больше зарабатывать. Других в первую очередь привлекает возможность

¹ *Sklansky D. Democracy and the police. – Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.*

путешествовать по экзотическим местам, перспектива приключений, которая отсутствует в условиях скучного документооборота и социальной работы по месту постоянного несения службы. Третьи видят в этом возможность уйти на время (если не навсегда) от трудностей семейных отношений. Таким образом, мотивация полицейского-миротворца может существенно отличаться от мотивов деятельности полицейского – выходца из местного сообщества.

Государства практически всегда действуют в собственных национальных интересах. Фактор корысти в мире международной правоохранительной помощи довольно существенен. Многие страны-доноры и члены их национальных миротворческих контингентов сами по себе очень бедны, поэтому в миротворческой деятельности они видят хорошую возможность получения важного экономического преимущества. Впрочем, перспектива получения финансовой прибыли может быть также привлекательной для сотрудников полиции, представляющих экономически развитые государства.

По мнению Д. Бэйли, правоохранительная помощь, оказываемая Соединенными Штатами Америки за рубежом, судя по всему, в большей степени отражает отношение этого государства к терроризму, наркотикам, отмыванию денег и торговлю людьми, нежели те приоритеты, которые видит перед собой принимающее государство¹. Б. Боулинг считает, что противоречивые национальные интересы могут служить основанием для перераспределения ресурсов в некоторых бедных странах². И хотя предотвращение насилия в отношении женщин и детей, очевидно, является более важным приоритетом, чем борьба с отмыванием денег, финансирование последней происходит намного чаще и охотнее, чем первого. Следовательно, выполнение задачи международного миротворчества требует серьезного компромисса со стороны учреждений, предоставляющих полицейские кадры.

Т. Мерни и Д. Макфарлейн отмечают, что роль полиции в государственном строительстве весьма разнообразна, а окружающая среда, в условиях которой осуществляется миротворческая деятельности, существенно зависит от местной культуры и государственного потенциала. Каждая миротворческая полицейская миссия уникальна и требует взвешенного подхода в вопросах

¹ *Bayley D.H. Changing the guard: Developing democratic police abroad.* –New York: Oxford University Press, 2006.

² *Bowling B. Sovereignty vs. security: Transnational policing in the contemporary Caribbean // Caribbean Journal of Criminology and Social Psychology.* – 2006. – № 1 (21). [URL] <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/01/84/31/sovereigntyvssecurity.pdf>

количественного предоставления и качественного содержания полицейского и военного компонентов¹.

Б. Гринер фокусируется на роли ООН в деле мобилизации миротворческих сил. Она отмечает, что Организация уделяет все больше внимания гражданской полиции в противовес вооруженным силам, причем как в операциях по поддержанию мира, так и в миростроительных операциях, которые приходят им на смену. Задача координации усилий приобретает важность с учетом количества стран, готовых внести свой вклад в участие в полицейских операциях под эгидой ООН, и числа конфликтных зон, требующих миротворческой вовлеченности. Появление в повестке дня функции миростроительства поставило перед специалистами по полицейской деятельности ООН новые проблемы, решение которых требует всеобъемлющего и комплексного подхода. Б. Гринер описывает некоторые из этих проблем, в том числе отсутствие общих стандартов в деятельности всех участвующих в миротворчестве государств, а также вопросы, касающиеся набора персонала и его подготовки перед распределением по местам несения службы. Она отмечает широкий диапазон уровня качества подготовки международного персонала и различные навыки, необходимые для осуществления полицейской деятельности в рамках уязвимых сообществ, представляющих другие культуры. Б. Гринер также исследует ряд интересных проектов, предназначенных для установления более тесного контакта с принимающим обществом, например, женское полицейское подразделение из Индии, дислоцированное в Миссии ООН в Либерии (МООНЛ / UNMIL) в 2007 г.².

Э. Голдсмит, опросивший австралийских полицейских, проходивших службу в качестве миротворцев в Восточном Тиморе (МООНПВТ / UNMISSET), иллюстрирует задачу адаптации к ряду социальных проблем и локальной культуре, отличающимся от тех, которые преобладают в привычных «домашних» условиях. Банды враждебно настроенной молодежи, поджоги, мародерство и гражданские беспорядки – вот с чем столкнулись первые подразделения австралийской полиции, дислоцированные в 2006 г. в бывшей индонезийской (а до этого – португальской) провинции. Э. Голдсмит отмечает, что высокая техническая подготовленность не является достаточным фактором для адекватного реагирования на

¹ *McFarlane J. Regional and international cooperation in tackling transnational crime, terrorism and the problems of disrupted states // Journal of Financial Crime. – 2005. – № 12. – P. 301-309.*

² *Greener B. Policing peace: Evolving police roles in UN peace operations. – in: Community policing and peacekeeping. Ed. by P. Grabovsky. – London: CRC Press, 2009. – P. 231-248.*

такие сложные ситуации. Даже самая проверенная временем тактика может оказаться неэффективной. Группы молодых людей попросту игнорировали приказы полиции разойтись, но рассредоточивались всякий раз, когда видели, что их собираются фотографировать. Э. Голдсмит подчеркнул, что повышение культурной информированности полиции является необходимым условием (*sine qua non*) эффективного миротворчества¹.

Б. Дюпон и С. Таннер, основываясь на интервью с канадскими миротворцами, указывают на «обратную сторону медали» участия в международном миротворчестве, – реинтеграцию бывших миротворцев в подразделения по месту постоянного несения службы. Авторы обращают внимание на парадокс, связанный со значительными инвестициями в подбор и подготовку миротворцев и отсутствием отдачи со стороны бывших миротворцев по возвращении их домой. Национальные полицейские службы редко пользуются вновь приобретенными навыками репатриантов и, по идее, могли бы сделать гораздо больше в плане дальнейшего профессионального развития сотрудников полиции. Дюпон и Таннер также указывают на возможное ухудшение физического и психического здоровья бывших миротворцев, которому также не уделяется достаточное внимание. По их мнению, в отличие от вопросов физического здоровья, которые еще хоть как-то контролируются на национальном уровне, проблема психологической реинтеграции поддается решению намного сложнее, поскольку требует определенных организационных изменений².

М. Финдли отмечает трудности, с которыми сегодня сталкивается Папуа Новая Гвинея, указывая, в частности, на взаимосвязь между экономическим развитием и уровнем преступности. Основываясь на результатах исследования виктимизации в преступной бизнес-среде, он приходит к тому выводу, что владельцы бизнеса стремятся самостоятельно обеспечивать свою безопасность, обращаясь к услугам частных охранных служб и перекладывая фактические затраты на криминальное «крышевание» и обеспечение безопасности на клиентов (потребителей). При этом такие бизнес-структуры не принимают участия в общественных инициативах и не рассчитывают

¹ Goldsmith A., Dinnen S. Transnational police building: Critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands // *Third World Quarterly*. – 2007. – № 28. – P. 1091-1109.

² Dupont B., Tanner S. What happens before and after: The organizational and human resources challenges of deploying Canadian police peacekeepers abroad. – In: *Community policing and peacekeeping*. Ed. by P. Grabovsky. – London: CRC Press, 2009. – P. 267-286.

на помощь полиции. Степень разочарования государственной полицейской службой иллюстрирует огромную проблему, с которой сталкиваются правоохранные органы данного государства. В то же время М. Финдли показывает, что эффективное взаимодействие бизнес-кругов с местным сообществом может принести существенные плоды¹.

Э. Маклеод, основываясь на результатах опроса местной полиции Папуа Новой Гвинеи, оценивает международную полицейскую помощь с точки зрения ее получателя. Последние два десятилетия Австралия оказывала существенную поддержку деньгами и в других формах Королевской полиции Папуа Новой Гвинеи (КППНГ / RPNGC). Сотрудники КППНГ прекрасно понимают, что их общество серьезно отличается от австралийского социума. И им вряд ли придется по душе иноземец, который возомнит, будто он, имея за плечами опыт патрулирования окраин главных австралийских мегаполисов, знает все об обществе Папуа Новой Гвинеи. Сотрудники КППНГ требуют к себе уважения и высоко ценят знание австралийскими коллегами культуры, языка и местных нюансов своей страны. К примеру, в Папуа Новой Гвинее с уважением относятся к людям старшего возраста. Молодой австралийский полицейский, находящийся в этой стране в составе вспомогательных правоохранных органов, независимо от своей компетенции имеет меньше шансов на карьерный рост, чем его седовласый коллега. Кроме того, с точки зрения применения силы, широко обсуждаемого в доктрине международного миротворчества, существенное значение имеют различия в правоприменительных методах австралийской и папуа-новогвинейской полиции. Последняя рассматривает насилие как важный инструмент правоохранных действий. Попытка упразднения такой практики со стороны австралийских полицейских, избегающих напускного культурного превосходства, является еще одной проблемой².

Сочинение С. Диннена и Д. Брейтвейта³ напоминает об эпохе работы полиции в приграничных районах, когда полицейский часто являлся единственным представителем правительства на границе. В те незабвенные времена сотрудник полиции выполнял широкий круг обязанностей по отношению к населению, многие из которых в

¹ Findlay M. *The Globalization of Crime: Understanding Transitional Relationships in Context*. – Cambridge: CUP, 1999.

² McLeod A. *Royal Papua New Guinea constabulary community perceptions survey*. Report produced for the AusAID RPNGC Development Project, 2004.

³ Dinnen S. *Law and order in a weak state: Crime and politics in Papua New Guinea*. – Honolulu: University of Hawai'i Press, 2001.

современную эпоху полицейской специализации и количественного роста частных охранных структур преданы забвению.

Эти и ряд других социально-психологических проблем, безусловно, требуют внимания и реагирования как со стороны национальных правительств, готовящих полицейские кадры для участия в миротворческих операциях под эгидой ООН, так и со стороны самой Организации, в распоряжение которой эти кадры рано или поздно поступают и за действия которых она ответственна.

Раздел II.

Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям Организации Объединенных Наций



§ 1. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций сквозь призму международного гуманитарного права

*Viribus unitis*¹

Появление во второй половине XX века миротворческих операций Организации Объединенных Наций стало импровизированной и эмпирически обусловленной реакцией на первую, неудачную, попытку формирования системы коллективной безопасности в политико-правовых рамках Устава Организации². Как следствие, право, регулирующее миротворческие операции, стало формироваться в специальном (*ad hoc*) порядке. Как известно, в Уставе ООН нет прямого упоминания об институте миротворческих операций. Вопрос об их конкретных правовых основах и сегодня вызывает острую полемику, невзирая на то, что правомерность самих операций уже никем не ставится под сомнение. Не существует «права миротворческих операций», которое бы регламентировало их юридические рамки, но это, конечно, не означает, что сами операции проводятся в условиях правового вакуума.

Военачальники, принимающие участие в выполнении мандатов миротворческих операций, серьезно нуждаются в четких руководящих принципах, которые определяют границы применимого права. Наличие таких юридических принципов даст им возможность разработать точные военные инструкции для своих заместителей и подчиненного военного персонала. Также это позволит им выполнять условия мандатов миротворческих операций без опасения быть подвергнутым судебному преследованию³. Они терпеливо ждут, когда военные юристы, наконец, разработают такие принципы. Юристы, в свою очередь, пристально вглядываются в специфику различных отраслей и институтов современного международного права. Одной из таких отраслей является международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов (МГП), или право вооруженных конфликтов – в западной терминологии. Говоря о миротворческих операциях, правовая доктринальная дискуссия сфокусирована, главным образом, на вопросе юридической (*de jure*) применимости к ним норм и институтов указанной отрасли международного публичного права. Интерес вызывает, в частности, вопрос о существенной обоснованности действия законов оккупации

¹ (Лат.) «Соединенными усилиями».

² *Zwanenburg M. Accountability of Peace Support Operations. – Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.*

³ Report of the Panel on United Nations Peace Operation, UN Doc. A/55/305 of 21 August 2000, at 2, para.10.

в период миротворческих операций ООН, которому можно посвятить отдельное исследование.

Установление существенной обоснованности и юридической применимости законов оккупации в условиях миротворческих операций требует, в первую очередь, определиться с термином «миротворческая операция». И только после этого можно будет задаться вопросом, какое отношение имеют к фактическим обстоятельствам миротворческих операций законы оккупации. Ответ на этот вопрос позволит, в свою очередь, ускорить формирование руководящих принципов, адресованных военачальникам, участвующим со своими национальными контингентами в различных миротворческих операциях.

Термин «миротворческая операция» используется, в первую очередь, в юридическом языке ООН. В то же время сама Организация никак не определяет данное понятие. В свое время Группа Брахими просто отметила по этому поводу, что миротворческие операции ООН выражаются в трех основных направлениях деятельности: предотвращение конфликтов и миротворчество; поддержание мира; миростроительство¹. На практике речь чаще всего идет о поддержании мира и принуждении к миру, причем последний вид деятельности вообще не упомянут в докладе Брахими. Принятый в 2008 г. доктринальный источник Организации следующим образом определил сущность данных мероприятий: «Поддержание мира – это метод обеспечения хрупкого мира в условиях прекращения военных действий, а также способ реализации достигнутых миротворцами соглашений. За годы своего существования поддержание мира превратилось из преимущественно военной модели наблюдения за прекращением огня и разъединением противоборствующих сил после межгосударственных войн² в комплексную модель, состоящую из нескольких компонентов – военного, полицейского и гражданского, которые тесно сотрудничают в целях заложения фундамента устойчивого мира.

Принуждение к миру состоит в применении, с разрешения Совета Безопасности, ряда принудительных мер, включая

¹ Norton-Taylor R. Military Chiefs Attack Iraq Lawsuits // The Guardian, 15 July 2005.

² Зверев П.Г. Индо-пакистанский конфликт и Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане: история и современность // Историческая наука. – 2013. – Вып. 4 (7), Окт. – Дек. – С. 1-6; Зверев П.Г. Конфликт на Ближнем Востоке и первая миротворческая операция ООН (ОНВУП): история и современность // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013 – № 11 (37). – С. 11-16; Зверев П.Г. Суэцкий кризис, Шестидневная война и Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I, 1956-1967): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 12 (38). – С. 10-15.

использование военной силы. Такие действия санкционируются для восстановления международного мира и безопасности в ситуациях, когда Совет Безопасности устанавливает факт наличия угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Совет Безопасности может использовать, где это уместно, региональные организации и органы для принудительных действий под его руководством»¹.

НАТО традиционно использует зонтичный термин «операции по поддержанию мира», который включает в себя указанные операции, но не ограничивается только ими. «Операция по поддержанию мира» определена в доктрине НАТО как «операция, объективно использующая дипломатические, гражданские и военные средства, как правило, в поддержку целей и принципов Устава ООН, для восстановления или обеспечения мира»².

Доктринальная дефиниция НАТО может оказаться полезной, поскольку используемое ею условное обозначение включает в себя множество различных операций, к которым потенциально могут относиться законы оккупации. Указанная дефиниция включает в себя операции, осуществляемые ООН и называемые иногда «операциями голубых касок», а также операции, санкционированные Советом Безопасности ООН, но выполняемые одним или несколькими государствами или региональной организацией. Этим понятием также охватываются операции, которые не санкционированы Советом Безопасности, но основаны на приглашении или согласии принимающего государства. Наконец, оно является достаточно широким, чтобы включать в себя как операции с ограниченным мандатом, так и операции с широким мандатом, в частности, так называемые «международные территориальные администрации».

В соответствии с доктриной НАТО, основное различие между операциями по поддержанию мира и силовыми акциями, или войной, заключается в том, что первые по своему характеру беспристрастны. В то же время не следует забывать о существовании пограничной зоны между этими понятиями, и зачастую довольно трудно отнести определенную операцию к одной из двух указанных категорий.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что «миротворческая операция» является собирательным понятием, охватывающим различные виды деятельности, осуществляемой в целях предупреждения и разрешения конфликтов, предотвращения их эскалации, обеспечения правопорядка в зонах конфликтов и

¹ United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. – UN DPKO, 18 Jan. 2008.

² NATO Glossary of Terms and Definitions, 2-P-3, 2008.

восстановления разрушенных конфликтами социально-политических институтов.

§ 2. Миротворческие операции и международное гуманитарное право: *ratione materiae*

*Qui ventum seminat, turbinem metet*¹

Операции по обеспечению коллективной безопасности и международное гуманитарное право: проблема сочетаемости

Сразу следует оговориться, что, по сути, речь идет не столько о проблеме, сколько о границах взаимного проникновения двух отраслей международного публичного права: права международной безопасности и международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (МГП). Коллективная безопасность является одной из наиболее важных причин, по которой государства, находящиеся в состоянии войны, или стороны вооруженного конфликта (если речь идет о внутреннем конфликте) пытаются применить нормы МГП. Это означает, что МГП и операции по обеспечению коллективной безопасности соотносятся между собой примерно так же, как нормы МГП и института самообороны. Для начала следует ответить на вопрос, почему МГП должно в полной мере распространяться на операции по обеспечению коллективной безопасности? Очевидно, причина кроется в фундаментальном различии между *jus ad bellum* (правом законного применения силы), с одной стороны, и *jus in bello* (гуманитарными нормами, которыми следует руководствоваться при законном применении силы), с другой².

Проблема применения МГП в рамках коллективных операций по обеспечению безопасности все же может возникнуть, в случаях, когда в них участвуют международные организации.

Jus ad bellum: запрет на применение силы, коллективная безопасность и миротворчество

Применение силы в международных отношениях находится под запретом. Возможны некоторые исключения из этого правила, но они всегда касаются только одной стороны. Таким образом, в каждом международном вооруженном конфликте имеется, по крайней мере, одна сторона, которая очевидным образом нарушает основополагающий принцип международного права (принцип неприменения силы). К исключительным случаям относятся

¹ (Лат.) «Кто сеет ветер, пожнет бурю».

² *Sassoli M. Collective Security Operations and International Humanitarian Law // Collegium 27 (Spring 2003), Proceedings of the Bruges Colloquium, Relevance of International Humanitarian Law to Non-State Actors, 24-25 October 2002. – P. 77-100.*

индивидуальная и коллективная самооборона, решение или санкция Совета Безопасности и, пожалуй, национально-освободительные войны, участники которых сражаются за возможность реализации своего права на самоопределение. Последний пример, являясь разновидностью вооруженного конфликта, логичным образом требует соблюдения норм МГП. Сюда же, очевидно, можно отнести ситуацию выражения согласия государством на присутствие иностранных (многонациональных) вооруженных сил, что не является формальным применением силы в международных отношениях.

Обратимся теперь к нормам Устава ООН, касающимся коллективной безопасности. Следует проводить различие между главой VI, определяющей средства мирного разрешения споров, и главой VII, посвященной принудительным мерам. Мирное разрешение споров должно основываться на согласии и беспристрастности. К числу традиционных средств мирного разрешения споров относятся добрые услуги, обследование, посредничество, арбитраж, судебное разбирательство и др. С течением времени миротворческая практика ООН выработала еще одну форму разрешения споров, получившую название «глава шесть с половиной». В это понятие входят традиционные операции по поддержанию мира, нацеленные на разъединение воюющих сторон с заключением перемирия. Такое традиционное миротворчество также основывается на согласии сторон и беспристрастности.

Качественно другую ситуацию, с концептуальной точки зрения, представляет глава VII Устава ООН, которая разрешает применение принудительных мер в случае угрозы международному миру и безопасности или их нарушения. В теории эти меры представлены военными санкциями ООН. Однако на практике санкция на применение мер принуждения выдается Советом Безопасности ООН государству или группе государств. С разрешения Совета Безопасности также могут формироваться так называемые «гибридные» миротворческие операции. Последний тип операций нельзя отнести к чисто принудительным акциям, равно как и к классическим операциям по поддержанию мира. Как правило, они основываются на согласии и беспристрастности, но мандат уполномочивает их также на использование силы против одной из сторон конфликта в целях защиты не только жизней миротворцев, но и самого мандата или охраняемой зоны и гражданского населения¹.

¹ Зверев П.Г. Особенности современных миротворческих операций ООН // Молодой ученый. – 2013. – № 11 (58). – С. 528-530.

Если такая сила фактически используется, налицо ситуация войны, а применительно к войне действует МГП.

Jus in bello: трудность применения МГП к некоторым операциям по обеспечению коллективной безопасности

Задача первостепенной важности – определить, какие правила обязательны для исполнения. Объединенные Нации не являются участником Женевских конвенций 1949 г. и не могут им стать. В то же время целый ряд норм Женевских конвенций может не соблюдаться международными организациями, поскольку адресован только государствам, обладающим территорией и распространяющим на нее свой суверенитет. Таким образом, ООН с самого начала своего существования официально заявила, что будет соблюдать только «принципы и дух» МГП. Сложность заключается в определении того, что представляют собой эти «принципы и дух». Так, в ходе круглого стола по «руководящим принципам МГП для сил ООН» одним из выступавших было сделано предложение включить в их число старую обычно-правовую норму МГП, согласно которой раненые и больные должны подбираться, и за ними должен осуществляться уход, «независимо от их национальной принадлежности». Представитель ООН возразил в ответ, сказав, что ограничение мира подразумевает ограниченные медицинские возможности каждой из сторон конфликта, так что они вынуждены отдавать предпочтение раненым и больным из числа собственных вооруженных сил.

Такого рода дискуссии приводят нас к «Руководящим принципам деятельности Генерального секретаря ООН», принятым 12 августа 1999 г. Положительная сторона этого документа заключается в том, что он является эффективным инструментом распространения знаний о МГП среди сил ООН, а его значимость определяется тем, что он признает многочисленные нормы МГП как однозначно применимые к условиям миротворческих операций. Отрицательная сторона заключается в слишком краткой форме изложения – нормы «Руководящих принципов...» изложены всего в шести страницах документа. Те же Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительный протокол I 1977 г. насчитывают сотни страниц юридических правил. Краткость изложения норм «Руководящих принципов...» неизбежно приводит к спорам среди толкователей относительно того, о чем в них идет речь. Споры вызывает также то обстоятельство, что правила рассматриваемого документа применяются безусловно, в то время как нормы Женевских конвенций, не нашедшие отражения в «Руководящих принципах...»,

напротив, не применяются даже в рамках операций ООН по принуждению к миру.

Наконец, приходится признать наличие проблемы, связанной с Конвенцией 1994 г. о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Данная Конвенция в принципе запрещает любые нападения на персонал ООН, криминализирует их и обязывает все государства преследовать в уголовном порядке виновных в их совершении. Однако Конвенция несовместима с МГП, если речь идет о международном вооруженном конфликте, в котором силы ООН выступают в качестве одной из сторон. Дело в том, что, в соответствии с МГП, комбатант не может быть наказан за нападение на другого комбатанта. Ст. 2 Конвенции гласит, что данный документ «не применяется к операции Организации Объединенных Наций, санкционированной Советом Безопасности в качестве принудительной меры на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, в которой какой-либо персонал задействован в качестве комбатантов против организованных вооруженных сил и к которой применяется право международных вооруженных конфликтов». Это может быть истолковано двояко. Во-первых, это может означать, что «право международных вооруженных конфликтов» (как оно определено Конвенцией) полностью относится к принудительным действиям ООН, в рамках которых персонал Организации действует в качестве комбатантов против организованных вооруженных сил. Во-вторых, силы ООН могут иметь мандат на совершение вышеуказанных действий либо действовать в порядке самообороны. Упомянутая ст. 2 также может означать, что Конвенция не будет применяться, когда данные условия выполнены и, к тому же, применяется МГП (право вооруженных конфликтов – в западной терминологии). Однако, по мнению многих экспертов ООН, на практике даже в случае начала боевых действий в большинстве случаев МГП не применяется.

На сегодняшний день ООН практически ни разу не участвовала в качестве стороны вооруженного конфликта. Дискуссия о применимости МГП к миротворческой деятельности ООН может негативным образом повлиять на вопрос применимости МГП к деятельности других международных организаций – региональных или даже Организации Североатлантического договора (НАТО). Бытует мнение, что действия НАТО также носят характер операций по обеспечению коллективной безопасности. И вопрос о том, санкционированы ли эти действия Советом Безопасности ООН или нет, является вопросом *jus ad bellum*, который никоим образом не

может повлиять на применимость *jus in bello*. Следовательно, учитывая тот факт, что МГП не всегда применяется даже в условиях военных действий между вооруженными силами государств, почему оно всегда должно применяться, когда в вооруженном конфликте участвует та или иная международная организация? И все же Женевские конвенции 1949 г. должны применяться к миротворческой деятельности ООН. И применяться они должны при наличии конкретных обстоятельств, а именно – когда ведутся военные действия, вне зависимости от правового положения сторон, применяющих силу, и вне зависимости от того, имеется ли санкция Совета Безопасности ООН, каков характер мандата и т.д.

Очевидно, для применения Женевских конвенций 1949 г. в первую очередь нужен вооруженный конфликт. Это неизбежно означает необходимость достижения определенно-высокого порога насилия. Должны вестись военные действия с участием организованных вооруженных сил, принадлежащих фактическому правительству реально существующего государства. Важно, чтобы операция носила военный, а не полицейский характер. Полицейские операции направлены не на комбатантов неприятеля, а на гражданское население. Они регулируются международным правом прав человека и содержат гораздо больше ограничений, чем обычные военные действия. Достаточно привести один пример. Применение силы против гражданского населения является крайней мерой, когда ненасильственные средства воздействия в обеспечении правопорядка не были успешными. В то же время огонь по комбатантам начинает вестись, как правило, немедленно, без предварительной попытки убедить их сдаться в плен. Имея дело с гражданским населением, в первую очередь необходимо все же попытаться провести переговоры.

Во время военных действий, однако, правовые основания применения силы не взаимосвязаны с мандатом международных сил. Даже если мандат запрещает применять силу или допускает ее применение только в порядке самообороны, будучи атакованными, международные силы самостоятельно решают, отступить им или же применить силу (и тогда вступает в действие МГП).

Еще одна трудность возникает при попытке определить, кто является стороной конфликта. Сама международная организация или ее государства-члены, предоставляющие свои воинские контингенты? В случае с НАТО ответ кажется очевидным, но и здесь возникают споры относительно государств-членов, вовлеченных в международный вооруженный конфликт, как это было в Косово. В случае с ООН гораздо сложнее применить такой подход к странам,

вносящим свой вклад в формирование миротворческих сил. К примеру, Канада с большой неохотой признала бы факт своего участия в международном вооруженном конфликте против Федеративной Республики Югославия в Боснии, если бы ее войска защищали охраняемую территорию от боснийских сербов, которые были признаны решением Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии по делу Тадича *de facto* агентами Федеративной Республики Югославия.

Следующая трудность заключается в определении того, каким является конфликт – международным или внутренним. Многие нормы МГП применяются только к международным вооруженным конфликтам. Формально, если ООН или другая международная организация вмешивается в конфликт с согласия фактического правительства, применяются нормы МГП, регулирующие внутренние вооруженные конфликты. Можно согласиться с профессором Давидом, отметившим, что нормы МГП, применяемые во внутренних конфликтах гораздо менее развиты, чем нормы МГП, применяемые в международных вооруженных конфликтах, потому что первые должны уважать суверенитет государства и право законного правительства действовать на своей суверенной территории с меньшими ограничениями, чем в сфере международных отношений. Впрочем, ООН никогда не воюет на своей суверенной территории, поскольку просто не имеет таковой.

Таким образом, в случае, когда ООН вовлечена в вооруженный конфликт против организованных вооруженных сил, всегда должны применяться нормы МГП, регулирующие международные вооруженные конфликты.

Еще один довольно деликатный вопрос касается того, являются ли члены международных сил комбатантами? Согласно нормам МГП, очень важно различать комбатантов, некомбатантов и гражданское население. Любой человек в условиях вооруженного конфликта относится либо к законному участнику данного вооруженного конфликта (являясь комбатантом или некомбатантом), либо к гражданскому населению.

Поскольку миротворцы носят униформу и оружие, а члены военного компонента еще и передвигаются в бронетранспортерах, следует признать, что они по внешним признакам являются комбатантами. Однако государства, предоставляющие свои национальные воинские контингенты, отказываются считать миротворческие силы комбатантами. Почему? Потому что, согласно МГП, быть комбатантом – значит дать противнику законное право

атаковать тебя, а это, очевидно, неприемлемо для государств, формирующих миротворческие силы ООН.

В Боснийском конфликте, когда НАТО получила санкцию Совета Безопасности ООН бомбить позиции боснийских сербов, некоторые члены Альянса (США, кстати, не относились к их числу) заявляли, что пилоты самолетов-истребителей НАТО были не комбатантами, а «экспертами миссии». Некоторые из этих пилотов даже имели удостоверения экспертов миссии ООН. Вспомним ситуацию, когда эти «эксперты миссии ООН» бомбили позиции боснийских сербов, а боснийские сербы не имели права стрелять в ответ, потому что это было бы расценено как нападение на экспертов миссии ООН. И даже в том случае, когда самолеты «экспертов» сбивались, боснийские сербы должны были немедленно освободить пилотов НАТО как «экспертов миссии ООН». И в самом деле, как только самолеты двух французских летчиков были сбиты боснийскими сербами, Франция тут же изменила свою позицию относительно применимости МПП, заявив о необходимости применения к сбитым и попавшим в плен летчикам Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г.

Если признавать членов международных сил комбатантами в условиях военных действий, такое же признание должно незамедлительно последовать и в отношении их противников. Они также являются комбатантами и, попадая во власть неприятеля (международных сил), становятся военнопленными, то есть с ними должно обращаться в соответствии с положениями Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г. Иными словами, они не несут уголовной ответственности за нападение на международные силы ООН во время военных действий.

И заключительный вопрос, возникающий в рамках проблемы применимости МПП к операциям по обеспечению коллективной безопасности и являющийся, пожалуй, самым деликатным из всех рассмотренных, – связывает ли своими положениями Женевская конвенция о защите гражданского населения 1949 г. международные вооруженные силы, управляющие подмандатной территорией, или международную гражданскую администрацию? Примеры Косово и Восточного Тимора в данном случае не совсем удачны, потому что международные силы присутствовали в данных регионах с согласия бывшего суверенного государства или государства, осуществлявшего управление (соответственно, Федеративной Республики Югославия и Индонезии). Конечно, можно представить наличие международной гражданской администрации, функционирующей без согласия

бывшего правительства. В данном случае Женевская конвенция о защите гражданского населения 1949 г. юридически будет применяться. Но даже в тех миссиях, где ее применение находится под вопросом (Косово, Восточный Тимор и др.), Конвенция обеспечивает полезные практические решения для повседневных проблем, с которыми сталкивается международная военная администрация, действующая на подмандатной территории. Основная трудность заключается в том, что законы военной оккупации запрещают оккупирующей державе (власти) менять институты власти на оккупированной территории, в то время как международные силы в процессе миростроительства всегда будут пытаться создать демократические институты власти.

§ 3. Комплементарность права прав человека и международного гуманитарного права в условиях миротворческих операций Организации Объединенных Наций

*Inter arma silent Musae*¹

В научной терминологии понятие «комплементарность» употребляется в нескольких значениях, одно из которых означает «взаимодополняемость», или «соответствие», каких-либо элементов или частей в границах единого пространства. Этим понятием мы и будем оперировать при рассмотрении обозначенной проблемы.

3 февраля 2000 г. в Митровице (Косово) разразился настоящий хаос. После взрыва в местном кафе в городе начались массовые гражданские беспорядки. Полиция ООН и Силы для Косово (СДК / KFOR), развернутые в Косово миротворцы НАТО, оказались абсолютно не готовыми оказать противодействие бесчинствующим на улицах города погромщикам. В ходе беспорядков было осуществлено несколько этнически направленных нападений. Неизвестные преступники забрасывали в дома гранаты и расстреливали людей, пытавшихся покинуть свои жилища. Было сожжено немало домов и машин. Той ночью погибло как минимум 8 человек и еще несколько десятков получили серьезные ранения. В то время, пока город был охвачен хаосом, спровоцированным действиями нескольких неуправляемых группировок, совершались поквартирные систематические убийства, свидетельствующие о заранее спланированном характере преступной акции.

Где в это время находились СДК? Когда началась бойня, тех солдат, которые находились в зоне эскалации напряженности, немедленно вернули на базу, оставив без поддержки полицейские силы ООН, пытавшиеся оказать хоть какую-то помощь раненым и уязвимым группам населения. Подкрепление СДК так и не прибыло.

В рассматриваемый период сотрудники по правам человека Миссии ООН по делам временной администрации в Косово довольно часто сталкивались с ситуациями насилия, требующими правовой оценки. Наибольшие споры вызвал вопрос о том, обязаны ли СДК защищать гражданское население от насильственных действий третьих лиц? Для его разрешения необходимо учитывать целый ряд сложных юридических моментов, в том числе вопросы взаимодействия права прав человека и гуманитарного права в

¹ (Лат.) «Когда говорят пушки, музы молчат».

контексте миротворческих операций, юридической ответственности в рамках многоаспектных операций, а также границы действия обязательств в области прав человека за пределами суверенной территории государств.

К вопросу об одновременном применении права прав человека и гуманитарного права

На протяжении всего XX века оставалось неясным, применяется ли право прав человека в деятельности государства во время вооруженного конфликта или оккупации. В конечном итоге, несмотря на постоянные возражения со стороны нескольких государств, большей части международного сообщества удалось прийти к единому мнению о том, что право прав человека все-таки применяется, подобно гуманитарному праву, в ситуации вооруженного конфликта или оккупации. В консультативном заключении Международного суда ООН «О законности применения или угрозы применения ядерного оружия» (1996) отмечено следующее: «По мнению Суда, защита, предоставляемая Международным пактом о гражданских и политических правах, не прекращается во время войны, за исключением ситуации чрезвычайного положения в государстве, во время которой вступает в действие ст. 4 Пакта, согласно которой некоторые его положения все-таки могут не исполняться». В следующем заключении Суд отметил: «Таким образом, возможны три ситуации: некоторые права являются исключительным объектом международного гуманитарного права; другие являются объектом права прав человека; в то время как третьи являются объектом обеих упомянутых отраслей международного права»¹. И хотя решения Международного суда и других международных органов отчасти проясняют данный вопрос, многое еще предстоит установить, в частности то, каким образом будет реализована на практике указанная комплементарность. Впрочем, в настоящее время уже не подвергается сомнению тот факт, что нормы права прав человека не перестают действовать даже в условиях вооруженного конфликта.

Вменение в условиях многоаспектных операций

В рамках настоящего исследования особого разъяснения также требует термин «атрибуция» (*attribution*), который в международном

¹ Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, § 106.

праве является аналогом термина «вменение» (*imputability*), то есть обозначает связь между совершенным деянием и субъектом.

Несмотря на значительное развитие международного права в XX веке, основным его субъектом по-прежнему остается государство. Соглашения по правам человека, такие как Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., возлагают ответственность за «уважение и обеспечение» прав человека непосредственно на государства-участники. Таким образом, по смыслу данных соглашений, только действия государств могут расцениваться как международные противоправные деяния и только государства могут нести международную ответственность за такие нарушения. И если определенные нормы гуманитарного права адресованы индивидам, то это исключение из общего правила. Нарушение любой нормы гуманитарного права может повлечь за собой ответственность государства, ответственность же отдельных физических лиц возникает только в случаях серьезного нарушения МПП. В то же время следует понимать, что государство – это абстрактная организация, неспособная действовать в своем личном качестве, без помощи «посредников». По сути, деяния государства – это деятельность индивидов, чьи действия (бездействие) приписываются государству. Таким же образом должен решаться вопрос атрибуции.

С самого начала необходимо проводить четкое различие между ситуацией, когда то или иное лицо действует от имени государства и ситуацией, когда его деятельность нарушает нормы международного права. Правила вменения являются частью института ответственности государств. Они носят рамочный характер и не касаются того, насколько поведение того или иного государства соответствует общепризнанным нормам международного права.

Первое правило вменения заключается в выяснении того, считаются ли действия государственного органа или должностного лица этого органа или организации, законно уполномоченной государством выступать от его имени, актом волеизъявления самого государства. В расчет берутся также ситуации, в которых тот или иной орган передается одним государством в распоряжение другого, но выступает от лица прежнего государства. Действия таких субъектов квалифицируются как деятельность самого государства, даже если они совершены с превышением полномочий (*ultra vires*) или вообще выходят далеко за их пределы. Однако должно соблюдаться главное

условие – данные субъекты должны действовать в официальном качестве¹.

Вменение в рамках коллективных действий

Вопросы международно-правовой ответственности, лежащие на поверхности, когда государство действует единолично, значительно усложняются, когда речь идет о коллективных действиях, особенно в условиях проведения совместных операций. Государства могут осуществлять развертывание вооруженных сил совместно или в рамках «добровольных коалиций», и в таком случае не всегда очевидна юридическая обособленность действий каждого из них. Государства также могут предоставить свои воинские контингенты Организации Объединенных Наций или Североатлантическому Альянсу, в зависимости от того, какая из этих организаций руководит той или иной миротворческой операцией. Наконец, они могут развертывать свои национальные контингенты совместно с другими государствами, которые действуют на основе мандата ООН, но осуществляют независимое командование своими силами. В таких ситуациях цепочка инстанций (*chain of command*) может и не быть единой, государства могут сохранять контроль над своими силами, что в конечном итоге еще более запутывает процедуру атрибуции.

С учетом всех этих возможностей проблема вменения должна рассматриваться в свете конкретных особенностей каждой операции. Как правило, действия вооруженных сил государства квалифицируются как действия самого государства, поскольку эти силы функционируют в пределах своих национальных полномочий. Однако если войска полностью откомандированы в распоряжение межправительственной организации (например, ООН) или другого объединения, обладающего автономной правосубъектностью, тогда они выступают от имени данных организации или объединения, но не от имени государства своей национальной принадлежности, и их действия уже не могут быть вменены данному государству.

В действительности, государства, направляющие свои воинские контингенты для участия в международном миротворчестве ООН или региональных организаций, сохраняют значительную степень контроля над своими войсками. В таких ситуациях довольно трудно разграничить национальный и международный миротворческий потенциал воинских контингентов. На деле может вполне оказаться, что национальные воинские контингенты действуют в обоих

¹ Доклады Комиссии по международному праву об ответственности государств за международно-противоправные деяния, 2001.

качествах одновременно, то есть их поведение может быть связано с действиями направляющего их государства, а также с деятельностью межправительственной организации, посредством которой осуществляется развертывание в зоне конфликта.

Последний подход нашел отражение в правилах атрибуции (вменения), изложенных в Проекте статей об ответственности международных организаций, подготовленном Комиссией по международному праву. В ст. 5 излагаются ситуации, в которых командированный персонал находится под эффективным, пусть и не обязательно исключительным, контролем международной организации. В таких случаях его деятельность сопряжена с действиями организации. Ст. 5 попросту не предусматривает полного (абсолютного) прикомандирования, в рамках которого персонал находился бы под исключительным контролем организации. Указанные ситуации рассматриваются ст. 4 Проекта, гласящей о представителях организации. Комментарии Комиссии по международному праву указывают на то, что ст. 5 применяется в случаях, когда поведение командированного персонала будет, скорее, вменено направляющему его государству, несмотря на одновременную связь с деятельностью организации. Предполагая, что минимальный уровень контроля предусмотрен ст. 5, порядок контроля, схожий с указанным выше, например, во взаимоотношениях государства и организации, не будет относиться к вопросам вменения. Скорее, это будет вопрос распределения ответственности (например, определение доли возмещения, выплачиваемой каждым из субъектов).

Вменение деяний негосударственных субъектов

В определенных обстоятельствах деяния негосударственных субъектов могут быть приравнены к государственной деятельности. Деяние негосударственного субъекта может быть вменено государству, когда данный субъект фактически следует указаниям либо находится под руководством или контролем государства, осуществляющего данный вид деятельности; когда субъект реализует властные полномочия в отсутствие или с молчаливого согласия официальных властей; когда такое деяние официально принимается государством; либо когда в результате такого деяния повстанческое движение становится новым правительством государства.

Данные стандарты устанавливают довольно высокий уровень участия государства или, в качестве альтернативы, *de facto* государственной деятельности негосударственных субъектов,

сопровождаемой санкцией государства или его отказом от политического руководства в конкретном регионе. Примеров простого соучастия государственных органов в деятельности негосударственных субъектов не достаточно, чтобы вменить такое деяние государству на основе традиционных правил вменения.

Впрочем, право ответственности государств допускает возможность существования *lex specialis*, по которому приоритетными будут «специальные нормы международного права». Специальные нормы могут развиваться в рамках действия универсальных и региональных механизмов прав человека. Данные институты столкнулись с растущей долей государственного участия, которая, однако, не достигла еще уровня вменения, предусмотренного Проектом статей об ответственности международных организаций, чтобы государство несло ответственность за действия негосударственных субъектов. На самом деле, растущий корпус международных прав человека свидетельствует в пользу того, что деятельность негосударственных субъектов могла быть вменена государству в тех случаях, когда оно так или иначе причастно к подобной деятельности.

Оговорка: позитивное обязательство и вменение бездействия

Как отмечено выше, вопрос вменения является принципиально отличным от содержания международных обязательств. Однако это отличие довольно трудно заметить в условиях неспособности государства выполнить позитивные обязательства, касающиеся деятельности негосударственных субъектов. В таких ситуациях крайне важно проводить различие между возможностью вменения деяния негосударственного субъекта конкретному государству и невозможностью государства исполнить позитивное обязательство, взятое им на себя на основе норм *jus cogens* в отношении деятельности негосударственных субъектов.

Вменение деяния, выраженного бездействием, представляет концептуальную трудность, потому что в известном смысле такого рода деяние всегда вменяется. Поскольку бездействие – это отсутствие активных действий, субъект вообще не требуется. Следовательно, государство, по сути, постоянно находится в состоянии бездействия. Однако для того, чтобы бездействие легло в основу юридической ответственности, должна существовать обязанность действовать. Вопрос установления обязанности действовать инициирует имеющую отношение к данному вопросу норму *jus cogens*. Таким образом, в

подобных обстоятельствах вопрос вменения напрямую зависит от содержания нормы *jus cogens*.

Дело Бехрами

В деле Бехрами¹, рассмотренном Европейским судом по правам человека в 2007 г., упомянутые выше нормы применены неверно. Внимания заслуживает заключение Суда о том, что деятельность, вмененная ООН, не может быть одновременно вменена государству, направляющему в ООН свои силы. Иными словами, Суд не смог установить, что одна и та же деятельность может быть вменена и международной организации, и направляющему государству. Другой недостаток решения Суда состоит в его попытке сформулировать основной вопрос с точки зрения процедуры вменения, вместо логичного обращения к предыдущему вопросу о существовании позитивного обязательства со стороны государства-ответчика, действовавшего в экстерриториальных условиях.

Экстерриториальное применение МГП и права прав человека

В отличие от права прав человека, МГП (право вооруженных конфликтов, как его часто называют на Западе) было разработано для применения, главным образом, в межгосударственной сфере. Большинство его положений явным образом относятся к экстерриториальной деятельности государства (в частности, когда речь идет о деятельности на территории другого государства). Однако миротворческие операции обычно не влекут за собой вооруженных конфликтов с государствами. Как правило, если миротворцы участвуют в вооруженном конфликте, противоположная сторона (стороны) этого конфликта представлена неорганизованной вооруженной группировкой. Это означает, что такие конфликты не регулируются нормами права международных (то есть межгосударственных) вооруженных конфликтов. Но подпадают ли они под действие норм МГП, регулирующих немеждународные (внутренние) вооруженные конфликты?

Не так давно еще возникал спор о том, следует ли считать ст. 3, общую для четырех Женевских конвенций 1949 г., применимой только в ситуациях внутренних вооруженных конфликтов. Правительство США, например, до недавнего времени занимало следующую позицию: ст. 3 не должна применяться к их конфликту с Аль-Каидой, поскольку данный конфликт носит транснациональный (международный) характер. Правительство США акцентировало

¹ Behrami vs. France, Admissibility Decision, European Court of Human Rights, 2nd May 2007.

внимание на фразе «возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон», доказывая, что буквальное толкование данной формулировки будет ограничивать применение ст. 3 до ситуации внутренних конфликтов.

Конечно, такое мнение вступило в противоречие с позицией Международного суда ООН о том, что нормы ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., «создают минимальный стандарт, дополняющий прочие нормы, применяемые в международных конфликтах». Данные правила, по мнению Суда, отражают то, что Суд в 1949 г. назвал «элементарными соображениями гуманности»¹. После рассмотрения в 2006 г. Верховным Судом США дела Хамдан против Рамсфельда², правительство США признало применимость статьи 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., к транснациональным конфликтам. Тем самым удалось достичь консенсуса в вопросе экстерриториального применения права немеждународных вооруженных конфликтов.

Как отмечалось выше, применимость МПП за пределами территории государства облегчается тем, что основной массив норм МПП был разработан для применения в межгосударственном контексте, предполагающем, что государства будут действовать на территории друг друга. То, что некоторые из этих норм теперь рассматриваются как применимые во внутренних конфликтах, не уменьшает презумпцию того, что они по-прежнему будут применяться экстерриториально, по крайней мере, настолько, насколько они состоят из запретов и не имеют своей целью наложение обязательств на третьи стороны.

Ситуация в сфере прав человека является более сложной, поскольку эти нормы изначально не разрабатывались для экстерриториального применения.

Нормотворческая деятельность большей части международных правозащитных органов, основанная, главным образом, на обязательствах государств по различным международным соглашениям в области прав человека, формируется в контексте предполагаемых нарушений, совершенных на территории какого-либо государства-участника. Можно ли распространить действие этих же стандартов на деятельность государства за рубежом?

Для ответа на этот вопрос необходимо структурировать весь массив обязательств по правам человека по трем различным параметрам: круг бенефициаров, спектр применимых прав и уровень

¹ Military and Paramilitary Activities (Nicaragua vs. U.S.), 1986 I.C.J. 14, 25 (June 27), at § 218.

² Hamdan vs. Rumsfeld, 126 S. Ct. 2749 (2006).

обязательств. Анализ текущего нормотворчества международных правозащитных органов показывает тенденцию к признанию различных уровней международных обязательств.

Круг бенефициаров представляет собой перечень лиц, по отношению к которым государство имеет обязательство в рамках конкретного соглашения по правам человека. Государства – участники Международного пакта о гражданских и политических правах не связаны обязательством уважать и гарантировать права всех людей повсеместно. Вполне понятно, что в отсутствие особых обстоятельств они не должны защищать права индивидов, проживающих в других странах, от нарушений, совершаемых правительствами этих стран или иных, негосударственных, субъектов, функционирующих на их территории.

Распространенной особенностью основных договоров по правам человека является то, что круг бенефициаров, как правило, ограничен теми лицами, которые подпадают под юрисдикцию государств-членов. И если поначалу было неясно, охватываются ли данной формулировкой индивиды, находящиеся за пределами государства, в настоящее время экстерриториальное применение договоров по правам человека явным образом закрепилось в юридической практике ряда международных судебных и квазисудебных органов. Согласно постановлению Международного суда ООН, когда государство-участник действует за пределами своей территории, «международные документы по правам человека применяются в отношении действий, совершаемых государством при осуществлении своей юрисдикции»¹. Региональные институты по правам человека поддержали позицию Комитета по правам человека ООН, выразившуюся в том, что государство может нести ответственность за нарушения прав и свобод лиц, которые, находясь на территории какого-либо государства, продолжают оставаться под юрисдикцией и контролем иного государства посредством агентов, работающих на территории данного государства².

Согласно договорам по правам человека, права, действующие на территории государства, как правило, представлены полным перечнем, упомянутым в каждом из этих договоров. Однако это может не относиться к ситуации, в которой государство действует за пределами своей юрисдикции. В такой ситуации, в зависимости от

¹ Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC vs. Uganda), 2005 I.C.J. 116, § 216 (Dec. 19).

² Cerone J. Out of Bounds? Considering the Reach of International Human Rights Law // Working Paper № 5, p. 19 (2006), New York University School of Law Center for Human Rights and Global Justice.

конкретных обстоятельств, перечень прав может быть ограничен масштабами государственной власти или управления. В общем виде это может быть обосновано следующим образом. Поскольку право прав человека обычно обусловлено государственной властью и предполагаемой способностью государства контролировать население и территорию, обязательства по правам человека государства, действующего за пределами своей юрисдикции, не будут столь же широкими, как если бы оно действовало на своей территории. Аналогичным образом, это может быть ситуация, когда применение конкретных прав требует более высокого уровня контроля. Это доказывается рядом решений Международного суда ООН и региональных институтов по правам человека¹.

К примеру, можно утверждать, что некоторые права не могут применяться там, где государство выполняет очень узкую функцию на территории другого государства. Если государство не привлекает к судебной ответственности индивидов, право на справедливое судебное разбирательство попросту не может быть реализовано. В соответствии с другим подходом, внимание следует сконцентрировать не на том, какие права обязано обеспечить государство, а на уровнях обязательства государства в отношении данных прав.

Разные степени обязательства

Как отмечалось выше, обязательство «уважать и гарантировать» («*respect and ensure*») права, установленные Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., или, выражаясь языком Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., «обеспечивать» («*secure*») права, влечет за собой значительную степень позитивизма. Как и в случае с кругом прав, уровень обязательств тоже может носить ограниченный характер, если государство действует вне пределов своей юрисдикции. Уровень обязательства может быть связан с шириной экстерриториальной деятельности государства или властных полномочий. В частности, можно утверждать, что обязательства в области прав человека, требующие принятия позитивных мер, могут быть более ограниченными в экстерриториальном контексте. Эта позиция находит подтверждение в международной юридической практике, на которую мы ссылались выше. Говоря в общем, большая часть международных властных учреждений указывает на тенденцию к признанию разных уровней обязательств.

¹ Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, § 106.

В частности, постоянно снижающийся порог «юрисдикции» в отношении негативных обязательств указывает на то, что эти обязательства применяются в случаях, когда государство действует экстерриториально (по крайней мере, если речь идет о нарушении международных прав человека), однако степень позитивного обязательства будет зависеть от типа и уровня контроля (или власти и полномочий), осуществляемого государством.

Позитивные обязательства ограничены разумными рамками, даже если применяются к деятельности государства в пределах его территории. Нет никаких причин для того, чтобы применение позитивных обязательств к экстерриториальной деятельности государства не было бы ограничено разумными рамками, так что принятие позитивных мер требуется только в том случае и до такой степени, когда соответствующая сторона *de jure* и *de facto* занимает контролирующую позицию, которая делает принятие таких мер обоснованными. Такой подход обеспечит актуальность соответствующих договоров и подтвердит универсальный характер прав человека, провозглашенный в преамбулах всех соглашений в области прав человека, рассматриваемых в данном исследовании. В то же время на государства-участники не будет возложено необоснованное бремя. И хотя данный подход предусматривает широкомасштабное применение права прав человека, происходит это в отсутствие значительной степени контроля, только в отношении негативных обязательств. Таким образом, государство связано обязательством в той мере, в какой оно осуществляет свою власть, но даже в этом случае связанность обязательством означает воздержание от прямого нарушения прав человека.

Возможно также, что негативное обязательство может трансформироваться в позитивное обязательство, но это опять же будет зависеть от властных притязаний конкретного государства. Например, государство обязывается не производить необоснованных задержаний (арестов). Как только государство начинает задерживать людей, данное негативное обязательство превращается в позитивное обязательство по созданию нормативно-правовой процедуры по обеспечению гуманного обращения с задержанными и предоставлению компенсации, в случае незаконного задержания и т.д. Другим примером негативного обязательства является обязанность государства не подвергать кого-либо несправедливому судебному преследованию. Опять же, данное обязательство не нашло бы практического выражения, если бы государство не привлекало людей к судебному разбирательству.

*Текстуальный аргумент, ограничивающий применение к «территории»
государства-участника*

Как отмечалось выше, Соединенные Штаты Америки традиционно придерживаются позиции о том, что Международный пакт о гражданских и политических правах применяется только на территории государства-члена. Данная позиция основана на ст. 2 Пакта, гласящей: «Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия...».

По мнению Соединенных Штатов, фраза «в пределах его территории и под его юрисдикцией», в соответствии с общепринятыми способами толкования договоров, должна означать, что государства – участники Международного пакта о гражданских и политических правах не обязаны уважать и обеспечивать права тех лиц, которые находятся за пределами их территории. Диаметрально противоположную позицию заняли Комитет ООН по правам человека и Международный суд ООН, отметившие, что критериев «территория» или «юрисдикция» вполне достаточно.

В обоснование своей позиции США сослались на подготовительные работы (*travaux préparatoires*), предшествовавшие принятию Международного пакта. В ходе переговоров дважды предлагалось убрать из текста будущего документа фразу «в пределах его территории», но всякий раз предложение отклонялось. Американская делегация последовательно отмечала важность сохранения этой фразы во избежание наложения любых обязательств по обеспечению прав лиц, находящихся за пределами территории государства. Этому мнению вторили и некоторые другие делегации, выступавшие за сохранение фразы¹.

Поначалу аргумент кажется убедительным, однако детальное знакомство с подготовительными документами открывает возможность другого способа толкования. Каждый делегат, выразивший озабоченность по поводу экстерриториального применения Пакта, ограничился рассмотрением обязательства «гарантировать» права. Другими словами, ни один делегат не заявил о своей обеспокоенности относительно экстерриториального применения негативного обязательства «уважать» права. Такое

¹ *Dennis M. Non-application of Civil and Political Rights Treaties Extraterritorially During Times of International Armed Conflict // Israel Law Review, 2007.*

положение вещей сохранялось и в ходе последующих переговоров, когда в текст документа уже были включены оба обязательства – уважать и гарантировать.

Таким образом, подготовительные документы могут быть использованы равным образом во всех случаях толкования, о которых речь идет выше. В самом деле, повторное изучение текста показывает, что наиболее разумным толкованием ст. 2, основанным на обычных правилах толкования договоров, является такое, при котором фраза «в пределах его территории и под его юрисдикцией» подразумевает только обязательство «гарантировать».

Ст. 2 предусматривает, по существу, что каждое государство-участник обязуется уважать права, установленные Пактом, а также гарантировать эти права всем лицам в пределах его территории и под его юрисдикцией. Такое толкование вполне согласуется с подготовительными документами и окончательными решениями Международного суда ООН и региональных правозащитных организаций, каждая из которых, по сути, ограничена в возможностях получения сведений об экстерриториальном нарушении негативных обязательств. Некоторыми случаями, когда им удалось выявить нарушения позитивных обязательств, стали ситуации, в которых государства, действуя экстерриториально, оккупировали территорию и таким образом получили большую власть и контроль над ней. Это позволило Суду рассматривать такую территорию как принадлежащую государству.

Негативные и позитивные обязательства в контексте коллективных действий

В свете обозначенной выше тенденции рассмотрение вопроса о юрисдикции в отношении негативных обязательств может быть излишним. Единственным вопросом, сохраняющим свою актуальность, будет вопрос о том, кому следует вменить деятельность, нарушающую права человека.

Для позитивных обязательств необходимо установление «юрисдикции», или, как это чаще называется в праве прав человека, контроля. В контексте коллективных действий может стать уместным рассмотрение ситуации, при которой индивиды или территория находятся под контролем соответствующего самостоятельного образования (например, миротворческой миссии), и уже только после этого проводить скрупулезный анализ ответственности участвующих государств и государств-членов.

§ 4. Вмешательство миротворческих сил Организации Объединенных Наций в вооруженные конфликты и международное гуманитарное право

*Bona mente*¹

Последние два десятилетия в практике международного миротворчества характеризуются переходом к качественно новому формату миротворческих операций, главными отличительными признаками которых являются их многоаспектность и потенциальная возможность принуждения к миру. Последнее их свойство, конечно, не бесспорно и вызывает противоречивые суждения, но изменившаяся после распада Советского Союза система международных отношений все чаще апеллирует к новым миротворческим инструментам, включая силовое вмешательство изначально нейтральной и беспристрастной Организации Объединенных Наций.

Сегодня понятие «миротворческие силы ООН» включает в себя два элемента: собственно, вооруженные силы и полицейский компонент. Последний, в зависимости от целей и задач миротворческой операции, формулируемых в ее мандате, может быть вооружен легким стрелковым оружием (операции в Косово (МООНК / UNMIK) 1999-2008 гг. и в Восточном Тиморе (МООНПВТ / UNMISSET) 2002-2005 гг.) или быть невооруженным (миссии ООН в Либерии (МООНЛ / UNMIL) с 2003 г., Судане (МООНВС / UNMIS) 2005-2011 гг.). В этом случае личный состав гражданской полиции ООН приобретает статус полицейских советников ООН и не принимает участия в конкретных акциях, предпринимаемых силами местной полиции, ограничиваясь наблюдением. Третий компонент миротворческих операций ООН «нового поколения», начало которым было положено в последнем десятилетии XX века, – гражданский персонал – не может рассматриваться как элемент миротворческих сил ООН, осуществляющих собственно силовое вмешательство в конфликт, ни в рамках мирных средств разрешения международных споров, ни в рамках международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Статус гражданского персонала ООН в любом случае остается неизменным, будучи уравненным с правовым положением гражданского населения в период вооруженных конфликтов.

Возвращаясь к положению гражданской полиции ООН в условиях современных миротворческих операций, отметим, что

¹ (Лат.) «С добрыми намерениями».

нормы международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, довольно недвусмысленно определяют статус национальных органов охраны правопорядка (ч. 3 ст. 43 Дополнительного протокола I 1977 г.) как комбатантов, то есть сражающихся законных участников вооруженного конфликта. Учитывая тот факт, что весь личный состав гражданской полиции ООН состоит, по сути, из сотрудников национальной полиции государств – членов Организации, командированных в ООН для участия в той или иной миротворческой операции, можно прийти к выводу о приобретении ими статуса комбатантов в ситуации вооруженного конфликта, одной из сторон которого неизбежно становится Организация Объединенных Наций, силы которой действуют в рамках принуждения к миру¹. Для Министерства внутренних дел России, регулярно направляющего офицеров полиции с целью участия в миротворческих операциях ООН, этот вопрос является актуальным и перспективным.

Продолжая юридический анализ возможности вмешательства миротворческих сил ООН в вооруженные конфликты, обратимся к положениям Устава Организации. Устав определяет два основания для такого вмешательства. Первое из них допускает возможность участия миротворческих сил в качестве вооруженной силы, действующей на основе главы VII Устава². В п. 1 ст. 43 документа содержится обязанность всех членов Организации предоставить в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением (соглашениями) необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода. Этим достигается вклад каждого члена ООН в дело поддержания международного мира и безопасности.

Важным условием применения принудительных мер силами ООН является санкционирование их Советом Безопасности (ст. 42 Устава). Резолюция Совета Безопасности ООН, принимаемая в развитие положений главы VII Устава, становится формальным актом подтверждения статуса вооруженных сил, выступающих в качестве стороны в конфликте. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение для применения норм международного гуманитарного

¹ Зверев П.Г. Принуждение к миру и агрессия в международном праве: политико-правовой анализ // Московское научное обозрение. – 2013. – № 4 (32). – С. 23-26; Зверев П.Г. Превентивное международное миротворчество в эпоху реформирования ООН // Правовая наука. – 2013. – № 5 (20). – С. 14-18.

² The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts / Ed. by D. Fleck. Section V: Military Sanctions Authorized by the Security Council. – London: Oxford University Press, 1995. – P. 5-7.

права, поскольку сам факт вмешательства миротворческих сил ООН на данном основании неизбежно приводит к интернационализации вооруженного конфликта. Очевидно, что если бы такие силы создавались и действовали против третьего государства, конфликт приобретал бы международный характер, так как в нем ООН противостояла бы этому государству. Иными словами, имелось бы два различных субъекта международного права, иностранных по отношению друг к другу. Даже тот факт, что третье государство одновременно может быть членом ООН, принципиально ничего не меняет, ввиду того что ООН, как любая международная межправительственная организация, обладает правосубъектностью, отличной от правосубъектности составляющих ее государств¹. Вышеизложенное позволяет провести параллель между вмешательством миротворческих сил ООН в вооруженный конфликт и интервенцией третьего государства. Последняя ситуация требует квалификации на основе норм международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительный протокол I 1977 г.). Подтверждением такой позиции служит также ст. 2 Конвенции 1994 г. о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала: «Настоящая Конвенция не применяется к операции Организации Объединенных Наций, санкционированной Советом Безопасности в качестве принудительной меры на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, в которой какой-либо персонал задействован в качестве комбатантов против организованных вооруженных сил и к которой применяется право международных вооруженных конфликтов»². Положения Конвенции 1994 г. жестко связывают операции ООН по принуждению к миру с международным гуманитарным правом, применяемым в период (международных) вооруженных конфликтов. С другой стороны, норма ст. 2 Конвенции ничего не говорит об иных разновидностях миротворческих операций ООН, что создает определенные трудности в определении правового статуса миротворческих сил, действующих в их рамках.

Долгое время в теории и практике международного миротворчества господствовала точка зрения о том, что международное гуманитарное право, применяемое в период

¹ David E. *Principles de droit des conflits armés*. – Bruxelles: Bruylant, 1994. – P. 80-81.

² Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 г. [URL] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=15891>

вооруженных конфликтов, не связано с традиционными миротворческими операциями ООН, силы которой юридически не являлись стороной вооруженного конфликта. Несмотря на всю логичность такой позиции, она вступает в противоречие с военной реальностью в условиях вооруженного конфликта. Таким образом, проблема применения норм международного гуманитарного права в рамках миротворческих операций остается неразрешенной. В частности, совершенно неясно, какие международно-правовые акты следует в первую очередь применять в условиях конкретных миротворческих операций: Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительный протокол I 1977 г. или же ст. 3, общую для Женевских конвенций 1949 г., и Дополнительный протокол II 1977 г. Разумеется, первые два документа применимы в условиях международного вооруженного конфликта, а вторые два предназначены для ситуаций внутреннего вооруженного конфликта. Но вопрос заключается в том, где проходит грань между международными и внутренними вооруженными конфликтами, особенно когда речь идет о силовом вмешательстве миротворческих подразделений ООН?

Довольно сомнительным представляется и объем применения права в ситуациях, предусмотренных Конвенцией 1994 г. Справедливым является замечание Б.Р. Тузмухамедова, который выделяет целый ряд спорных вопросов в отношении оговорки ч. 2 ст. 2 Конвенции: «Следует ли понимать ее (оговорку – П.3.) так, что Конвенция не применяется к операциям ООН, которые отвечают всей совокупности условий, перечисленных в этой части, включающей санкцию Совета Безопасности, осуществление операции как принудительной меры, использование в качестве применимого права главы VII Устава ООН, наличие организованных вооруженных сил, против которых воюет персонал операции, и, наконец, применимость к данной ситуации права международных вооруженных конфликтов? Или же достаточным основанием для неприменимости Конвенции стало бы наличие лишь некоторых из этих условий? Должно ли быть заведомо известно, что персонал ООН будет участвовать в операции в качестве комбатантов?»¹.

В свое время конфликты в Сомали (начавшийся в 1988 г.) и на Гаити (с 1986 г.) только подтвердили опасения того, что стороны вооруженного конфликта зачастую ставят применимость норм международного гуманитарного права в прямую зависимость от

¹ Тузмухамедов Б.Р. МПП и международные военные операции по поддержанию и восстановлению мира // Московский журнал международного права. Специальный выпуск, 1999. – С. 84-85.

конкретно сложившейся ситуации или же вообще полагают, что такие нормы не должны применяться. На практике это выражается в том, что стороны конфликта не считают вооруженные силы ООН, действующие на основании главы VII Устава, связанными нормами Женевских конвенций или других правовых актов международного гуманитарного права, поскольку они действуют от имени ООН, а не государств, которые имплементируют эти нормы в свои законодательства. Самое большее, на что идут стороны конфликта в таких случаях, – это признание того, что миротворческие операции регулируются обычными нормами международного гуманитарного права. Иногда сторонники такой точки зрения ссылаются на то, что операции по принуждению к миру – это качественно новый инструмент миротворчества и практики ведения военных действий, следовательно они не могут подчиняться правилам, применяемым во всех иных вооруженных конфликтах¹. Аналогичный вывод сделала рабочая группа Американской ассоциации международного права в отношении Вооруженных Сил ООН, создаваемых по решению Совета Безопасности, определив, что они «могут выбирать свою позицию относительно применения норм права войны»². С такой позицией трудно согласиться, однако нельзя не признать и наличие серьезных пробелов в международно-правовых актах, из-за которых практически невозможно определить статус ООН в качестве воюющей стороны в вооруженном конфликте.

Во время войны в Корее (1950-1951 гг.) и вооруженного конфликта в Кувейте (1991 г.) ни ООН, ни ее государства-члены не утверждали, что именно Организация является воюющей стороной в том смысле, который придается этому термину в источниках международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. В обоих случаях действиями коалиции государств руководили США. Аналогичная ситуация сложилась в начале 2000-х годов, когда Соединенные Штаты развязали войны в Афганистане (2001 г.) и в Ираке (2003 г.). Примечательно, что во всех случаях Совет Безопасности ООН настаивал, чтобы государства коалиции непременно ставили его в известность о мерах, принимаемых для достижения целей обеспечения международного мира и безопасности. Ни в одном из перечисленных случаев

¹ Хоффман М. Меры по принуждению к миру и гуманитарное право: формирование норм, регулирующих «интервенционный вооруженный конфликт» // Международный журнал Красного Креста, 2000: сборник статей / пер. с англ. и фр. – М.: МККК, 2001. – С. 38.

² International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations / Ed. by dr. Gian Luca Beruto. 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law. – Sanremo, 4-6 Sept. 2008. [URL] http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/sanremo-2008_peace_ops.pdf

Организация Объединенных Наций не являлась стороной вооруженного конфликта, поэтому ее миротворческие силы в любом случае не обрели бы статус законных участников вооруженных конфликтов (комбатантов).

Диаметрально противоположная ситуация имела место в вооруженных конфликтах в Конго (1960-1963 гг.), Югославии (1991-1995 гг.) и Сомали (1992 г.), когда миротворческие силы ООН получили мандат Совета Безопасности на проведение силовых действий против одной из сторон конфликта в случае возникновения такой необходимости. В итоге Организация оказалась в положении воюющей стороны, ассоциировав свои действия с нормами международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов¹. Сложившееся положение вещей подтвердило позицию ООН, вменяющей в обязанность своим силам соблюдение принципов и духа конвенций, относящихся к международному гуманитарному праву. На практике это выражается в требовании Организации, адресованном ее государствам-членам, распространять знания о международном гуманитарном праве, применяемом в период вооруженных конфликтов, среди воинских контингентов и полицейских наблюдателей, предоставленных в ее распоряжение.

Второе основание предусматривает вмешательство миротворческих сил ООН в вооруженные конфликты в качестве сил по поддержанию мира. В такой ситуации миротворческие силы Организации находятся под ее полным командованием и контролем, действуя как вспомогательные структуры. Правовым основанием их учреждения служат ст.ст. 22 и 29 Устава ООН, в которых указывается, что Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея могут создавать такие вспомогательные органы, которые они сочтут необходимыми для выполнения своих функций. Впрочем, если операции ООН по поддержанию мира осуществляются с использованием вооруженных сил, то они так или иначе должны основываться на статьях 39, 42 и последующих статьях, относящихся к принудительным мерам, связанным с использованием вооруженных сил. Применение вооруженной силы с использованием легкого или тяжелого вооружения в целях самозащиты или защиты гуманитарной помощи,

¹ Schindler D. UN Forces and International Humanitarian Law. – Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1984. – P. 529.

либо для ведения наступательных операций представляет собой меру принуждения военного характера¹.

Безусловно, классические принципы миротворчества, на основе которых преимущественно строились операции по поддержанию мира первых четырех поколений, сегодня изменились. Границы применения силы миротворцами расширились, выйдя за рамки случаев необходимой обороны. Первые случаи отступления от классических принципов имели место еще в 1960-е годы, в рамках упомянутой выше операции по поддержанию мира в Конго. Совет Безопасности ООН в п. 1 резолюции 161 от 21 февраля 1961 г. призвал силы ООН «принять все адекватные меры для того, чтобы воспрепятствовать развязыванию гражданской войны в Конго», включая «при необходимости, применения силы, когда все другие средства оказались недействительными»². В п. 4 резолюции 169 от 24 ноября 1961 г. он вновь указал на «принятие энергичных мер, включающих, при необходимости, применение силы»³. Десятилетия спустя, в условиях вооруженного конфликта в Югославии, Совет Безопасности принял целый ряд резолюций (776 от 14 ноября 1992 г., 836 от 3 июня 1993 г.), 844 от 18 июня 1993 г., 871 от 1 октября 1993 г.⁴), в которых уполномочил силы ООН (СООНО) применять принуждение для достижения успеха их миссии против тех, кто пожелал бы этому воспрепятствовать, в том числе для обеспечения доставки гуманитарной помощи и защиты зон безопасности. На фоне всего этого возникла опасная тенденция осуществления развертывания силы ООН на территории того или иного государства без его согласия, ставшая сегодня предметом острых дискуссий⁵.

В заключение хочется отметить, что ситуации вооруженного противостояния между ООН и одной или несколькими сторонами в конфликте, которые становятся не такой уж редкостью в условиях современного миротворчества, юридически могут быть приравнены к ситуациям международного вооруженного конфликта, в рамках которого имеет место вмешательство третьих государств. Это означает, что ООН становится стороной внутреннего вооруженного конфликта,

¹ Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х томах. Т. 2: Старые и новые теоретические проблемы. – М.: Изд-во «НИМП», 1999. – С. 493-494.

² Doc. UN S/Res/161 21 February 1961. § 1

³ Doc. UN S/Res/169 24 November 1961. § 4

⁴ Doc. UN S/Res/776 24 November 1992. § 1; Doc. UN S/Res/836 3 June 1993. § 9; Doc. UN S/Res/844 18 June 1993. § 2; Doc. UN S/Res/871 1 October 1993. § 9.

⁵ Риникер А. Соблюдение международного гуманитарного права силами ООН. Некоторые замечания по поводу Бюллетеня Генерального секретаря ООН от 6 августа 1999 г. // Международный журнал Красного Креста. 1999: сборник статей / пер. с англ. и фр. – М.: МККК, 2001. – С. 227.

имеющего тенденцию к интернационализации. Миротворческие силы ООН при этом обретают статус законных участников вооруженного конфликта. Такая позиция, конечно, не снимает всех вопросов, связанных с определением статуса миротворческих сил, принимающих участие в принудительных миротворческих акциях ООН, но представляется вполне обоснованной, поскольку позволяет избежать юридической и фактической неопределенности в отношении применимости норм международного гуманитарного права к принудительным миротворческим операциям и операциям по поддержанию мира с применением принудительных мер. Вместе с тем очевидно, что более четкие выводы могут быть сделаны применительно к конкретному вооруженному конфликту и ассоциированной с ним миротворческой операции, поскольку каждый мандат ООН индивидуален и предусматривает различную степень силового вмешательства.

§ 5. Актуальные вопросы применимости международного гуманитарного права и права прав человека к миротворческим операциям Организации Объединенных Наций

*Ex aequo*¹

Право в целом имеет особое и конкретно-определенное отношение к миротворческим операциям. Проведение последних в соответствии с надлежащими и общепринятыми международными правилами и процедурами обеспечивает их легитимность, то есть допустимость и надежность с точки зрения принимающего государства и всего международного сообщества. Целью достижения такой легитимности является широкомасштабная поддержка конкретной миротворческой операции со стороны государств – членов Организации Объединенных Наций, а также иных международных и национальных организаций, принимающих решение о направлении своих граждан и сотрудников для участия в ней. Установление и поддержание легитимности в ситуациях сложных и многогранных миротворческих операций является тем вызовом, который должны принять ООН и ее члены в ходе их проведения. Различные, но дополняющие друг друга корпуса международного гуманитарного права² и права прав человека фиксируют свои правовые установки в международных соглашениях по гуманитарным вопросам и стандартах по правам человека³. Почти каждое государство планеты сегодня является участником ключевых соглашений, составляющих МГП.

Часто называемое на Западе «правом войны» или «правом вооруженных конфликтов», МГП включает в себя четыре Женевские конвенции 1949 г. и два Дополнительных протокола к ним 1977 г. МГП создавалось специально для предотвращения разных форм насилия и нарушений во время вооруженных конфликтов и охватывает, таким образом, конкретные ситуации вооруженных конфликтов, категории лиц, участвующих в них, и правила обращения с такими лицами – причем делает это МГП гораздо более детально, нежели право прав человека. Основными целями МГП являются защита во время вооруженного конфликта лиц, которые не

¹ (Лат.) «Поровну».

² Международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов.

³ Зверев П.Г. Комплементарность права прав человека и международного гуманитарного права в условиях миротворческих операций ООН // ЭНЖ «Обязательственное право» (ИНПН). – 2013. – № 2 (3), июль-декабрь. – С. 3-8.

принимают или перестали принимать участие в боевых действиях: гражданских лиц, военнопленных, раненых, сложивших оружие комбатантов, беженцев, перемещенных лиц (вынужденных переселенцев) и т.д., – а также ограничение средств и методов ведения войны.

Международное право прав человека применяется как в мирное время, так и в ситуациях вооруженных конфликтов. Многие специалисты практического поля и ученые-теоретики утверждают, что право прав человека гораздо полезнее МГП и является намного более гибким с позиций обеспечения прав человека во время вооруженного конфликта. Положения права прав человека составляют международные универсальные и региональные стандарты в форме договоров, протоколов, деклараций и т.д. Международное право прав человека формулирует широкий перечень гарантий в области основных прав всех людей. Все они расположены в так называемом Международном билле о правах человека, состоящем из пяти юридических документов: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и двух Факультативных протоколов (1966 г. и 1989 г.) к Международному пакту о гражданских и политических правах. Прочие многочисленные конвенции, протоколы и декларации по правам человека, документы международных конференций и резолюции и стандарты ООН придают праву прав человека еще большую глубину.

К наиболее серьезным нарушениям МГП относятся геноцид, преступления против человечности, военные преступления и серьезные нарушения Женевских конвенций.

Согласно Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. и Статуту Международного уголовного суда 1998 г. геноцид определяется как любое из указанных ниже деяний, совершаемых с намерением уничтожить, полностью или частично, национальную, этническую, расовую или религиозную группу. К таким деяниям относятся: убийство членов указанной группы; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; умышленное создание для группы таких условий жизни, которые рассчитаны на физическое уничтожение ее целиком или частично; принятие мер, рассчитанных на предотвращение деторождения в такой группе; либо насильственная передача детей из одной группы в другую. Геноцид категорически запрещен как в мирное, так и в военное время. Акты

геноцида могут рассматриваться как военные преступления, преступления против человечности или одновременно как те и другие и подпадают под универсальную юрисдикцию, а это означает, что все народы мира имеют право и обязаны преследовать предполагаемых преступников с целью представления их перед органами правосудия.

Военные преступления перечисляются Женевскими конвенциями, Дополнительными протоколами к ним и Статутом Международного уголовного суда. Военные преступления могут совершаться как во время международных, так и в период немеждународных (внутренних) вооруженных конфликтов. К деяниям, являющимся военными преступлениями в период немеждународных вооруженных конфликтов (составившим значительную часть вооруженных конфликтов второй половины XX – начала XXI веков), относятся убийства, пытки, взятие заложников, умышленные атаки на гражданское население, рекрутство детей-комбатантов¹, изнасилования и другие формы сексуального насилия.

В процессе международных вооруженных конфликтов категория военных преступлений включает в себя все вышеуказанные деяния, а также использование голода как орудия войны и применение яда и отравленного оружия, в числе прочих действий. В отличие от преступлений против человечности и геноцида, которые должны быть широко распространены и носить систематический характер, для квалификации деяния в качестве военного преступления достаточно совершения лишь одного акта. Кроме того, военные преступления могут расцениваться как серьезные нарушения МГП, равно как и иные серьезные нарушения Женевских конвенций.

Преступления против человечности являются самой «молодой» группой преступлений, впервые получив легальное определение в Статуте Международного уголовного суда. Преступления против человечности включают в себя, но не ограничены: убийства, истребление, порабощение, депортация, преследование по политическим, национальным, расовым, этническим, гендерным, культурным или религиозным мотивам, насильственное исчезновение, изнасилования, обращение к сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительную беременность, принудительную стерилизацию или любую иную форму сексуального насилия сопоставимой тяжести.

¹ Зверев П.Г. Дети-комбатанты: проблема определения правового статуса // Вестник КЮИ МВД России: научно-теоретический журнал. – Калининград: Изд-во КЮИ МВД РФ, 2005.

Преступлениями против человечности обычно признаются деяния, совершаемые в мирное или военное время, которые имеют широко распространенный и систематический характер (не ограничиваются лишь одним уголовно-наказуемым актом), направлены против гражданского населения в условиях определения личности или групповой (этнической и т.д.) принадлежности нападающих и совершаются либо правительством, либо неправительственными организациями. Преступления против человечности также подпадают под универсальную юрисдикцию.

Любую дискуссию по вопросу применения международного гуманитарного права к деятельности миротворческих сил Организации Объединенных Наций следует начинать с рассмотрения операции ООН в Корее в 1950 г. На замечание Международного комитета Красного Креста (МККК) о том, что стороны конфликта должны де-факто соблюдать гуманитарные принципы Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г., которые на тот момент еще не вступили в силу, руководитель операции ООН заявил, что, будучи связанным по инструкции вышеуказанными принципами, в частности, ст. 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 г., он, как командующий Силами ООН, все-таки не может допустить ограничения своих действий на основе положений четырех упомянутых конвенций. С этого момента почти в каждом конфликте, в который были вовлечены миротворческие силы ООН, МККК обращает внимание Генерального секретаря на применимость Женевских конвенций 1949 г. к деятельности миротворческих сил, находящихся в его распоряжении, а также на необходимость того, чтобы государства, предоставляющие свои воинские контингенты для участия в миротворческих операциях ООН, снабжали их соответствующими инструкциями по вопросу соблюдения положений Женевских конвенций.

В ответ на частые замечания МККК о том, что воинские контингенты, предоставленные в распоряжение ООН, обязаны соблюдать Женевские конвенции 1949 г. и другие нормы МГП, была сформулирована позиция ООН относительно применимости МГП к миротворческим операциям. МККК свое мнение основывал на принципах МГП, которые считаются составной частью обычного международного права и являются обязательными для всех государств и вооруженных сил, вовлеченных в вооруженный конфликт. В расчет также было принято то, что обязательные для всех государств правила поведения должны считаться таковыми и для универсальных международных организаций, учрежденных этими государствами,

пусть и с некоторыми изменениями. Таким образом, там, где правила обращения с военнопленными или применения штрафных санкций могут не применяться, правила, касающиеся методов и средств ведения военных действий, обращения с лицами, сложившими оружие, и уважения общепризнанных обозначений (знаков), подлежат безусловному применению. Провозглашая свое признание, в общих чертах, применимости МГП к миротворческим операциям, ООН заняла позицию, согласной которой при выполнении мандата операции миротворческие силы действуют от лица всего международного сообщества, а значит не могут быть признаны ни «стороной конфликта», ни «институтом власти» по смыслу Женевских конвенций. Миротворческие силы ООН обладают международной легитимностью, являясь беспристрастными, объективными и нейтральными, а их единственный «интерес» состоит в восстановлении и поддержании международного мира и безопасности. Однако само присутствие миротворческих сил ООН в зоне театра военных действий, сопряженное с выполнением гуманитарной или дипломатической миссии, не обязательно влечет за собой применимость для них норм МГП.

Секретариат ООН пошел еще дальше, отметив, что ООН является международной организацией и поэтому не может быть участником Женевских конвенций 1949 г., то есть не связана их нормами. В свою очередь, Организация не может самостоятельно реализовывать эти нормы. Несмотря на наличие у нее международной правосубъектности, ООН не является государством, то есть не обладает судебными и административными полномочиями, необходимыми для выполнения многих обязательств, предусмотренных Женевскими конвенциями 1949 г. Кроме того, по мнению Секретариата, ООН не может стать участником Женевских конвенций, потому что заключительные положения этих Конвенций вообще не предусматривают возможность участия в них международных организаций.

На протяжении четырех десятилетий после войны в Корее почти все миротворческие операции, за одним исключением, имели характер «консенсуальных», то есть основанных на согласии принимающей стороны. Это были «мирные» операции, основанные на главе VI Устава ООН. Все это время вопрос применимости МГП к миротворческим операциям не возникал. С наступлением 1990-х гг. миротворческие силы все чаще стали вмешиваться во внутренние вооруженные конфликты, характеризовавшиеся высокой степенью насилия, человеческими страданиями и массовыми грубыми

нарушениями норм международного права. В такой ситуации часто приходилось прибегать к агрессивной силе в порядке самообороны, поэтому различие между операциями по поддержанию мира и силовыми акциями вскоре было окончательно размыто¹. Наряду с главой VI Устава, регулирующей «традиционные» операции по поддержанию мира, все чаще стала применяться глава VII, посвященная принуждению к миру². Ряд операций трансформировался в гибридные, включающие элементы поддержания мира и принуждения к миру³. В то же время другие «традиционные» операции по поддержанию мира «консенсуального» типа сопровождались операциями на основе главы VII Устава, санкционированными Советом Безопасности для проведения под командованием и контролем одного из ведущих государств⁴.

В середине 1990-х гг. уже невозможно было избежать ответа на вопрос о применимости МГП к миротворческим операциям. К этому моменту значительно возросло осознание того, что традиционный статус ООН более не является незыблемым, а дальнейшие споры о положении сил ООН как простых наблюдателей в театре войны или

¹ Зверев П.Г. Принуждение к миру и агрессия в международном праве: политико-правовой анализ // Московское научное обозрение. – 2013. – № 4 (32). – С. 23-26.

² Операция ООН в Сомали (UNOSOM I) была учреждена в 1992 г. резолюцией Совета Безопасности 751 как попытка оказания гуманитарной помощи. Позже, в порядке преемственности, ей на смену пришел Объединенный экспедиционный корпус (UNITAF), санкционированный на основе главы VII Устава ООН на осуществление всех необходимых мер в целях подготовки безопасной зоны для осуществления гуманитарных операций в Сомали (рез. Совбеза 794 (1992)). В последовавший за этим переходный период была учреждена расширенная Операция ООН в Сомали (UNOSOM II), основанная на положениях главы VII Устава (рез. Совбеза 814 (1993)).

³ Основанные на главе VII Устава резолюции Совета Безопасности по Югославии были нацелены, среди прочего, на обеспечение оказания гуманитарной помощи (рез. Совбеза 770 (1992)), на запрет полетов в воздушном пространстве Республики Боснии и Герцеговины и обеспечение соблюдения этого запрета (рез. Совбеза 816 (1993)), на провозглашение «безопасных зон», свободных от вооруженного нападения и любых других недружественных актов (рез. Совбеза 824 (1993)), а также на санкционирование СООНО на выполнение их мандата, действия в порядке самообороны, в том числе с использованием силы, в ответ на бомбардировки «безопасных зон» (рез. Совбеза 836 (1993) и 958 (1994)).

⁴ Параллельно с Миссией содействия ООН в Руанде (UNAMIR), учрежденной резолюцией 872 (1992), Совет Безопасности, действуя в соответствии с главой VII Устава, санкционировал государства-члены на учреждение временной операции под национальным командованием и контролем (операция «Бирюза»), нацеленной на обеспечение безопасности и защиты перемещенным лицам, беженцам и гражданскому населению, подвергающимся риску (рез. Совбеза 929 (1994)). Схожим образом, параллельно с Миссией ООН в Гаити (UNMIH), учрежденной резолюцией 867 (1993), Совет Безопасности санкционировал государства-члены на основе главы VII Устава сформировать многонациональные силы под единым командованием и контролем (рез. 940 (1994)) и использовать все необходимые меры для содействия депортации из Гаити военного командования, незамедлительного восстановления в должности легитимного президента и возвращения власти законному правительству Гаити.

же Организация является стороной Женевских конвенций, ввиду его повсеместно признанной обычно-правовой природы¹, прекратились.

Формально отказываясь признать применимость МГП к деятельности миротворческих сил, на практике Организация все же пытается усилить значение этих норм для миротворческих операций, закрепляя определенный порядок их реализации. Впервые это произошло в 1993 г., когда в соглашение о статусе сил (SOFA) между ООН и Республикой Руанда было включено положение, по которому Организация обязалась осуществлять Миссию ООН по оказанию помощи в Руанде (UNAMIR) в полном соответствии с принципами и духом положений общих международных конвенций, применимых к деятельности военного персонала, то есть четырех Женевских конвенций 1949 г., двух Дополнительных протоколов к ним 1977 г. и Конвенции 1954 г. о защите культурных ценностей в ситуации вооруженного конфликта. В свою очередь, правительство Руанды взяло обязательство обращаться с военным персоналом ООН в полном соответствии с принципами и духом положений общих международных конвенций, регулирующих обращение с военным персоналом². Впрочем, не успело это положение появиться в соглашении о статусе сил, как формула «принципы и дух» уже показала свою недостаточность и чрезмерную абстрактность, чтобы быть практически примененной по отношению к участникам миротворческих операций. В операциях ООН в Сомали и Боснии и Герцеговине, где миротворцы были ограничены в возможности использования силы в соответствии с мандатом, на основе главы VII Устава, или в порядке самообороны, вопросы, касавшиеся статуса сил и лиц, взятых в заложники (комбатантов или иных задержанных), правомерного использования определенных видов оружия и отличительных знаков ООН – требовали однозначных ответов. Необходимость конкретизации широкой формулы «принципы и дух» и подтверждения ее применимости к миротворческим операциям ООН стала еще более актуальной после обнародования фактов злоупотреблений полномочиями и иных нарушений МГП миротворцами в Сомали и других странах.

¹ *Meron Th. The Geneva Conventions as Customary Law // American Journal of International Law. – 1987. – Vol. 81. – P. 348; Report of the Secretary-General pursuant to par. 2 of Security Council Res. 808 (1993) / UN Doc. S/25704, par. 35 (1993) // International Legal Materials. – 1993. – Vol. 32. – P. 1159.*

² Ст. 7 Соглашения между ООН и Правительством Республики Руанда о Статусе Миссии ООН по оказанию помощи в Руанде, подписанного 5 ноября 1993 г. // UNTS. – Vol. 1748. – P. 17-18. Данное положение было включено во все последующие Соглашения о Статусе Сил, заключенные между ООН и государствами, на территории которых проводились миротворческие операции.

В 1995 г. МККК создает группу экспертов, которым было поручено сформулировать основные положения МГП, применимые к миротворческим операциям ООН. Предложенные группой ключевые принципы легли в основу того, что четыре годами позже получило название «Бюллетень Генерального секретаря. Соблюдение силами Организацией Объединенных Наций международного гуманитарного права»¹. Бюллетень состоит из 10 разделов и содержит принципы, на основе которых проводится различие между гражданскими лицами и комбатантами, а также между гражданскими и военными объектами, определяются средства и методы ведения войны, правила обращения с гражданским населением, лицами, сложившими оружие, заключенными, способы защиты раненых, больных, а также медицинского и духовного персонала (некомбатантов). Инструкции, содержащиеся в Бюллетене Генерального секретаря, могут быть применены к миротворческим силам под командованием и контролем ООН, когда они принимают участие в вооруженном конфликте в качестве комбатантов. Они применяются в миротворческих операциях, осуществляемых на основе главы VII Устава, или в так называемых «операциях в целях самообороны на основе главы VI» в течение всего периода их участия в конфликте. Таким образом, для применения МГП к миротворческим операциям ООН необходимо соблюдение двух условий: наличие вооруженного конфликта (независимо от его природы) на территории развертывания миротворческих сил и активное участие миротворческих сил в конфликте (в поддержку одной или другой стороны) в качестве комбатантов (так называемая проверка методом «двойного ключа»). Предназначенный для подготовки миротворцев по основным принципам МГП, Бюллетень Генерального секретаря стал объектом грандиозных обсуждений. Ряд государств подвергли его критике за то, что в него вошли положения, которые не имели обычно-правовую природу и тем самым не обязывали государства их соблюдать; за неудачную попытку провести различие между международными и внутренними вооруженными конфликтами; а также за суждение, пусть и теоретическое, о том, что миротворцы могут считаться комбатантами, что позволяет, по мнению некоторых экспертов, совершать нападения на них. По мнению Секретариата ООН, инкорпорация ряда положений

¹ Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law / UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999), reprinted in ILM, Vol. 38, 1999. – P. 1656; Zwanenburg M. The Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: Some Preliminary Observations // International Peacekeeping. – 1999. – № 5. – P. 133.

Дополнительного протокола I, невзирая на их отличную от обычно-правовой природу, была оправдана их чрезвычайным значением для выживания гражданского населения¹. Секретариат также посчитал, что в действительности участие миротворцев во внутренних вооруженных конфликтах стирает различие между последними и международными вооруженными конфликтами либо «интернационализирует» внутренние конфликты. Наконец, по мнению Секретариата ООН, участие миротворцев в качестве комбатантов – это вопрос фактического, а не юридического, порядка. И хотя на практике вопрос применимости МГП к миротворческим операциям так и не был апробирован, он, тем не менее, вызвал определенные дискуссии в трех различных вариантах: взаимодействие норм МГП и охранительного (защитного) режима по Конвенции 1994 г. о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала; ответственность миротворцев за серьезные нарушения МГП по национальному и международному судопроизводству; применимость норм оккупации к временным администрациям ООН.

Правила ведения боя (ROE)², помимо прочего, должны учитывать минимальные стандарты в области прав человека. При проведении миротворческих операций на Балканах отмечалось, что некоторые правила ведения боя поначалу мешали миротворцам действовать в условиях очевидных нарушений прав человека, пока ситуация не приобретала опасный для жизни характер. Со временем эти правила были усовершенствованы, однако некоторые государства по-прежнему вводят ограничения или используют различные подходы, направленные на снижение роли их вооруженных сил в урегулировании внутренних вооруженных конфликтов, то есть стараются максимально исключить вмешательство во внутренние дела иностранных государств. С тем, чтобы учитывать основные положения права прав человека, потребовалось разработать универсальные правила ведения боя ООН, которыми могли бы руководствоваться ее миротворческие силы.

Ключевым элементом любой миротворческой операции, напрямую влияющим на ее успешность, является то, насколько

¹ Замечание касается п.п. 6.3, 6.7 и 6.8 Бюллетеня, которые включают, соответственно, запрет на использование методов войны, направленных на причинение обширного, долгосрочного и серьезного ущерба окружающей среде, приведение в негодность объектов, необходимых для выживания гражданского населения и освобождающих опасные силы, влекущие тяжелые потери среди гражданского населения.

² *Зверев П.Г.* Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 6 (65). – С. 551-553.

хорошо при ее проведении поддерживаются законность и правопорядок. В конечном итоге вопросы правопорядка – это вопросы прав человека. К примеру, Женевские конвенции 1949 г. включают в себя четкие правила, касающиеся обращения с заключенными женского пола и находящимися под стражей гражданскими лицами женского пола и являющиеся руководством к действию для военного и полицейского миротворческого персонала¹.

На прошедших за последнее десятилетие семинарах, посвященных актуальным вопросам международного миротворчества, часто обсуждались случаи, когда военные миротворцы, международные гражданские полицейские и другие ответственные лица нарушали права субъектов, для защиты которых они были направлены. Известны также случаи участия миротворцев в пытках и убийствах в Сомали, сексуальных злоупотреблениях в отношении женщин и детей в бывшей Югославии и сексуальном насилии в отношении женщин и детей в Камбодже². Помимо количественного роста грубых нарушений прав женщин и детей, данные действия способны повлечь за собой распространение ВИЧ/СПИД, от которого умирают как гражданские лица, так и сами миротворцы. На семинаре в Корнваллисе было отмечено, что в ходе миротворческой миссии в Камбодже от заболевания СПИД умерло в семь раз больше миротворцев ООН, чем погибло в результате враждебных действий.

Участники семинаров неоднократно обращали внимание на показательный рост уровня проституции, в том числе детской, что связано с прибытием большого количества иностранцев, так или иначе ассоциированных с международной миротворческой деятельностью. Было отмечено, что военные миротворцы могут справиться с этой проблемой в дисциплинарном порядке, если принимаются верные решения и четко работают механизмы ответственности: так, в некоторых странах действуют правила, запрещающие братание военных с местным населением. В то же время участники сошлись во мнении, что высшие уровни военного руководства должны запрещать такое поведение и претворять в жизнь политику запретов. В этом контексте было подчеркнуто, что ООН проводит в отношении правонарушений политику «нулевой

¹ Зверев П.Г. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. о законах оккупации в свете международного миротворчества ООН // Приволжский научный вестник. – 2014. – № 3 (31). – С. 88-90.

² Зверев П.Г. Защита женщин и детей в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 7 (66). – С. 451-453.

терпимости» (*zero tolerance*) и даже приняла по данному вопросу Кодекс поведения миротворцев¹. Также было высказано мнение о том, что хотя основное внимание уделяется военным, гражданская полиция, гражданский персонал ООН и сотрудники неправительственных организаций зачастую тоже являются нарушителями прав человека, и в их отношении как раз не всегда имеются дисциплинарные стандарты или механизмы привлечения их к ответственности за противоправные действия.

Вопросы МПП и прочие аспекты прав человека, имеющие отношение к обеспечению мира и безопасности в принимающих государствах, одинаково сложны для военных и гражданских миротворцев. Тому имеется немало примеров. В течение 72 часов после начала миссии на Гаити, командующему миротворческой операцией потребовалось учредить центр временного заключения для содержания под стражей лиц, которые представляли явную угрозу военным и гражданским миротворцам. Силы для Косово (СДК / KFOR) под руководством НАТО немедленно приступили к задержанию лиц, действия которых были расценены как угроза миротворческим силам и безопасности людей: всего за две недели СДК было арестовано более 200 человек, многие из которых были задержаны за серьезные преступления, включая поджоги, разбойные нападения и убийства. Международные силы для Восточного Тимора (МСВТ / INTERFET) уже в первый день работы Миссии задерживали лиц за незаконное ношение оружия и/или создание угрозы безопасности МСВТ и гражданского населения. Впоследствии задержанные были переданы индонезийским властям. Однако такая передача оказалась неэффективной ввиду фактической дисфункции гражданской администрации в Восточном Тиморе. Стало ясно, что некоторые из задержанных были освобождены индонезийскими властями сразу после передачи. Для того, чтобы убедиться, что МСВТ были в состоянии выполнять свой мандат и в то же время гарантировать задержанным соблюдение их основных прав, командующий Миссией учредил подразделение по управлению задержанными.

Как правило, мнения экспертов расходятся в вопросе, должны ли вооруженные силы содержать задержанных вместе с военнопленными: сами военные утверждают, что они обучены работать с военнопленными, в то время как задержанные лица таковыми не являются. Согласия удалось достичь только по вопросу о

¹ UN Code of Conduct. [URL] <http://www.iowatch.org/archive/ruleoflaw/wRLAW%20a%20UN%20Code%20of%20Cndct.pdf>

том, что содержание под стражей в период проведения миротворческих операций должно, как минимум, соответствовать принципам МГП и права прав человека. Если же местные власти требуют, чтобы миротворцы передали им задержанных, и при этом возникает сомнение в том, что безопасность и права переданных таким образом лиц будут соблюдены, передача не должна происходить до тех пор, пока ООН не удостоверится в наличии гарантий обеспечения таким лицам основных прав человека.

Ситуация осложняется тем, что даже при условии осведомленности военных и полицейских миротворцев о том, каким образом им нужно производить задержание, зачастую попросту не имеется помещений, в которых можно было бы содержать задержанных лиц. В Миссии ООН в Косово, например, запрос об инвестировании средств в строительство центров содержания задержанных, обращенный к странам-донорам, считался признаком дурного тона. По мнению участников международных семинаров, вопрос образования системы уголовного правосудия на различных уровнях требует стратегического мышления во избежание серьезных проблем в будущих миссиях и для гарантирования защиты прав человека в принимающем государстве, включая задержанных лиц.

Не следует забывать о той дилемме, которая сложилась в Косово в свете вызовов внутренней безопасности. Насилие в этом проблемном регионе основано, главным образом, на межэтнических противоречиях, при этом самыми показательными являются случаи межэтнического насилия, связанного с организованной преступностью, преступлениями против международных должностных лиц и организаций. На протяжении многих лет Косово страдает от серии громких убийств, насилия в отношении меньшинств, нападений на индивидов и конвои, похищений людей, торговли женщинами и т.д. На сегодняшний день, пожалуй, ни один общественный деятель Косово не чувствует себя в полной безопасности. В особой зоне риска находятся меньшинства.

Все миротворческие операции подчиняются единой цели – обеспечения соблюдения международных стандартов прав человека и основных свобод на всей территории их проведения. Об этом, в частности, неоднократно заявлял Совет Безопасности ООН в своих резолюциях, касающихся миротворческих операций. Совершенно очевидно, что МГП и право прав человека буквально пронизывают своими положениями все аспекты современных миротворческих операций и применяются, в различных формах, ко всем их участникам. Главной задачей миротворчества в XXI веке является

практическое применение этих норм и стандартов в полевых условиях.

§ 6. Применимость законов оккупации в условиях миротворческих операций Организации Объединенных Наций

*Iniquissimam pacem justissimo bello anteferro*¹

6.1. Временные администрации Организации Объединенных Наций и международное гуманитарное право

Управление территориями выступает как отдельное направление миротворческой деятельности, являющееся продолжением операций «второго поколения». Стороны конфликта, как правило, подталкиваемые извне, формально передают Организации Объединенных Наций полномочия по реализации мирного соглашения. На деле такое положение вещей может простирается до ситуаций неопределенности окончательного статуса управляемых территорий (как это произошло в Восточном Тиморе и Косово).

Международные территориальные администрации (МТА) сталкиваются в своей деятельности с довольно сложной проблемой: можно ли однозначно заявлять о том, что нормы международного гуманитарного права (МГП), регламентирующие оккупацию территории, имеют также отношение к МТА? В практическом плане речь гораздо чаще заходит о применении права прав человека, нежели МГП.

На самом деле оккупация и МТА имеют гораздо больше общего, чем это признается доктриной современного международного права, поэтому МГП в значительной мере актуально и для временных администраций.

При сопоставлении феноменов оккупации и МТА выделяются следующие контрастные формальные признаки. В ситуации оккупации действуют государства, в случае с МТА речь идет о международных организациях. Оккупация всегда характеризуется принуждением, МТА имеют согласительную природу.

Однако гораздо более важными выглядят общие характерные черты, которые отражают реальное положение вещей, складывающееся в полевых условиях:

1) оба рассматриваемых явления предполагают активное вмешательство иностранных вооруженных сил и гражданских лиц, которое влияет на повседневную жизнь, местные законы и правительственные структуры;

¹ (Лат.) «Самый несправедливый мир предпочтительнее самой справедливой войны».

2) оба феномена неизбежно вызывают определенную реакцию местного населения, которая ранжируется от явного радушия (даже в отношении оккупационных сил, как это произошло в Северном Кипре или на севере Ирака) до настороженности (даже в отношении МТА, и примером тому служит реакция на присутствие ООН Красных Кхмеров или косовских сербов). Иными словами, тот факт, что иностранные вооруженные силы носят голубые каски или формально выполняют свои обязанности по резолюции Совета Безопасности ООН, вовсе не означает, что местное население будет приветствовать их как освободителей;

3) оба явления подразумевают сочетание военных и охранных мероприятий, а также проведение гражданских (в том числе полицейских) операций;

4) с формально-юридической точки зрения, оба учреждения должны определиться, как им поступать с правовыми нормами, исходящими от Совета Безопасности ООН, положениями МГП, международного права прав человека или национального права, а также выяснить, каким образом можно согласовать эти нормы между собой.

Каковы же причины нежелания признавать указанные выше общие характерные черты, одинаково присущие оккупации и МТА? Очевидно, таковыми причинами являются следующие:

1) неприятие самими участниками МТА статуса оккупационных сил, ввиду того, что сам термин «оккупация» в современном международном праве снискал дурную славу;

2) разделение на «своих» и «чужих», ощущение того, что многонациональная природа МТА и голубых касок/беретов отличает их от прочих видов иностранного вмешательства, включая традиционную оккупацию государствами;

3) большая вовлеченность в МТА гражданских служащих ООН и ее государств-членов, нежели военное участие;

4) как результат, склонность МТА рассматривать в качестве основы своей деятельности только нормы международного права прав человека, но не МГП.

В самом деле, относительно мирное осуществление миротворческих операций ООН «второго поколения» в Намибии, Сальвадоре и Камбодже, которые стали предтечей управления территориями *bona fide*, наводит на мысль о том, что нормы МГП действительно не играют значительной роли в условиях МТА. Общие черты проявили себя в возникших военных трудностях в рамках операций в Восточном Тиморе и Косово – на миротворческие силы

ООН были внезапно возложены функции по задержанию и аресту подозреваемых¹. Позиция самой Организации подверглась уточнению в Бюллетене Генерального секретаря 1999 г., который не делает различий между администрацией ООН и иными формами ее военных действий. В то же время довольно трудно понять практический эффект данного документа, особенно учитывая то, что его действием не охватывается деятельность сил, которым ООН делегирует свои полномочия (например, СДК [KFOR] / Силы НАТО по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине [SFOR] в управляемом ООН Косово). Таким образом, по данной проблеме имеется множество нерешенных вопросов.

МПП прямо применяется в тех ситуациях, где МГА использует военную силу подразделений ООН за рамками полицейских мер, то есть в условиях фактического совпадения деятельности МГА с ситуацией международного или, что более вероятно, внутреннего вооруженного конфликта. Примерами служат ситуации в Восточном Тиморе и Косово, где нормы МПП подлежали непосредственному применению, даже если официальная позиция ООН в указанных случаях была неоднозначной.

Представляется, что наилучшим сценарием для МГА является ситуация сопротивления, в которой любые меры безопасности могут предприниматься в форме полицейских мероприятий.

Косвенное применение законов оккупации, в той мере, в какой они могут оказаться полезными для территориального управления ООН, обычно не связывает миротворческие силы какими-либо обязательствами. Однако находящиеся в основе законов оккупации допущения, с точки зрения уравнивания интересов оккупированных лиц и гражданского населения, могут внести свою лепту и в деятельности по территориальному управлению. Примером служат нормы о задержании подозреваемых как реакция на угрозу безопасности, когда закон является источником вдохновения для политики, а не просто набором правил, закрепляющих, что делать дозволено, а что запрещено. Это очень важно для практикующего юриста. Также такой подход может содержать полезные руководящие указания в отношении обращения с гражданским населением. С точки зрения права прав человека на МГА возлагаются

¹ Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы», январь 2014. – Пермь, 2014. – С. 128-130; Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2 (61). – С. 581-584.

дополнительные, более четкие позитивные обязанности, которые не присущи национальным правительствам.

В каждом случае предполагается, что участники МТА хорошо знакомы с нормами МГП, помимо положений национального военного права; также учитывается роль Специального представителя Генерального секретаря и его / ее помощников в деятельности МТА.

В то же время МГП не будет играть значительную регулятивную роль по ряду вопросов: свободные и справедливые выборы, распределение зарубежной помощи, ответственность за ранее совершенные нарушения прав человека, нейтральность СМИ и, вероятно, репатриация беженцев.

Применимость МГП, прямая или косвенная, к миротворческим операциям ООН (а это не единственный свод юридических правил для таких операций), зависит от ряда факторов и обстоятельств. К их числу можно отнести волю Совета Безопасности ООН, положения международного права прав человека, нормы права международных организаций (по вопросам иммунитетов должностных лиц) и национального законодательства, которые также учитываются в деятельности временных администраций ООН. Более того, указанные источники могут вступать в противоречие друг с другом. Там, где право прав человека предлагает один набор норм, регулирующих задержание, МГП может предлагать совершенно иной комплекс норм. Другим примером является ситуация, при которой право прав человека нацелено на изменение норм внутригосударственного права, в то время как МГП преследует цель их сохранения.

Одним из путей разрешения проблемы будет обеспечение приоритетности норм МГП: если законы оккупации являются отправной точкой для любого иностранного вмешательства, почему не провести сопоставление на основе сходства, особенно если миротворческая операция проводится в соответствии с главой VII Устава ООН (как это было в Косово)? В таком случае МГП будет применяться как свод юридических правил по умолчанию.

Основой применения МГП является принципиально враждебная позиция, согласно которой нет какого-либо согласия суверенной нации на присутствие на ее территории иностранных войск. Современное состояние МТА не согласуется с такой позицией: так, Индонезия согласилась на присутствие ВАООНВТ, а Сербия – МООНК и СДК только когда это стало «международным трендом». Учитывая роль согласия, пусть даже слегка преувеличенную, МГП представляется не совсем правильным сводом норм для регулирования ситуации по умолчанию. С другой стороны, не

следует упускать из поля зрения управление территориями без согласия, пусть даже такие ситуации и выглядят в большей степени теоретическими, нежели реальными. В данном случае МГА еще более напоминают типичное состояние оккупации, поэтому МГП подлежит безусловному применению.

На наш взгляд, в рамках деятельности МГА требуется применение МГП, но только при условии, что контролю ООН над конкретной территорией будет оказано серьезное противодействие силами вооруженного сопротивления. Определенные нюансы может вызвать ситуация немеждународного вооруженного конфликта на всей территории государства или какой-то ее части, которая будет отличаться как юридически, так и в практическом плане. Возможно, ООН, подобно оккупирующей державе, должны быть предоставлены полномочия руководствоваться нормами МГП в ситуации немеждународных вооруженных конфликтов, как она квалифицируется в ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., или нормах Дополнительного протокола II 1977 г.

§ 6.2. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций

Законы оккупации являются институтом международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, и уходят своими корнями в Кодекс Либера 1863 г. Наиболее полным образом законы оккупации были кодифицированы в Гаагском положении о законах и обычаях сухопутной войны, являющемся приложением к IV Конвенции 1907 г., и Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. (IV Женевской конвенции). Следует отметить, однако, что оба документа были приняты до начала становления концепции международных миротворческих (военных) операций ООН, связанного с учреждением в 1956 г. Первых Чрезвычайных вооруженных сил ООН¹.

Ст. 42 Гаагского положения 1907 г. наиболее четко, по сравнению с другими юридическими нормами, регламентирует состояние оккупации: «Территория признается занятой, если она действительно находится во власти неприятельской армии. Занятие распространяется лишь на те области, где эта власть установлена и в состоянии проявлять свою деятельность».

¹ Зверев П.Г. Суэцкий кризис, Шестидневная война и Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I, 1956-1967): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 12 (38). – С. 10-16.

Гаагское положение также содержит в своих нормах ряд запретов и обязательств, возлагаемых на оккупационную власть. Данный международно-правовой документ имеет своей целью установление баланса интересов трех сторон: оккупационной власти, населения оккупированной территории и законного правительства. Положения IV Женевской конвенции, относящиеся к оккупации, напротив, в наибольшей степени фокусируются на интересах населения оккупированной территории. Такое смещение акцентов стало логичным результатом опыта стран, подвергшихся оккупации в годы Второй мировой войны. Каждый из рассматриваемых документов в равной степени содержит в своих нормах негативные и позитивные обязательства для оккупационной власти, то есть обязанность воздерживаться от определенных действий или обязанность совершать таковые.

Пожалуй, наиболее существенный пример последней группы обязательств демонстрирует ст. 43 Гаагского положения, которая гласит: «С фактическим переходом власти из рук законного правительства к занявшему территорию неприятелю последний обязан принять все зависящие от него меры к тому, чтобы, насколько возможно, восстановить и обеспечить общественный порядок и общественную жизнь, уважая существующие в стране законы, буде к тому не встретится неодолимого препятствия».

Существует давний спор относительно того, можно ли рассматривать силы миротворческой операции как оккупирующую (оккупационную) власть. Данный вопрос является частью более широкой дискуссии о применимости МГП к миротворческим операциям ООН. И хотя в настоящее время Организация уже признает возможность персонала миротворческих операций быть комбатантами в вооруженных конфликтах с применением к нему норм МГП, она все так же упорно не соглашается с моментом потенциальной применимости к миротворческим операциям законов оккупации. До сегодняшнего дня ООН еще ни разу не признала себя на практике оккупационной властью. И это – невзирая на тот факт, что международные временные администрации очевидно демонстрируют черты оккупационных властей¹.

Одной из самых важных норм указанного Положения (если не самой важной) является ст. 43. Согласно данной норме, оккупирующая держава должна уважать, если не возникнет неодолимого препятствия, законы оккупированной территории. По

¹ Зверев П.Г. Временные администрации ООН и международное гуманитарное право // Молодой ученый. – 2014. – № 8 (67). – С. 670-672.

сути, это означает, что оккупирующая держава не должна изменять существующую национальную правовую систему. Применительно к традиционным миротворческим операциям данное обязательство представляется излишним, ввиду того, что они не нацелены на изменение законодательства принимающего государства. На практике также часто заключается соглашение о статусе сил (SOFA), которое предусматривает, что миротворческая операция будет соблюдать местные законы и обычаи. В то же время содержащееся в законах оккупации другое обязательство – по восстановлению и обеспечению, насколько это возможно, общественного порядка и безопасности – является довольно актуальным для миротворческих операций. Трудности возникают, когда мандат миротворческой операции не простирается так далеко, как того требуют законы оккупации. Практическим примером является ситуация развертывания голландских войск в составе многонациональных сил в Ираке (МНС-I) в 2003-2005 гг. Нидерланды не считали себя оккупирующей державой и всячески стремились избежать восприятия в качестве таковых. По этой причине голландские вооруженные силы не собирались выполнять правоохранительную функцию, которая является типичной для оккупационной власти. Однако на практике вскоре стало ясно, что соблюдать данное ограничение довольно трудно, ввиду полного отсутствия другой власти, которая могла бы эффективно осуществлять полномочия правоохранительных органов¹.

В ситуации с временными международными территориальными администрациями указанное выше обязательство вовсе не является лишним, поскольку их мандат обычно включает функцию обеспечения общественного порядка и безопасности. Это особенно важно, когда временная администрация несет полную ответственность за исполнительно-распорядительную деятельность в принимающем государстве, как это было в случае с Миссией ООН в Косово (МООНК). Для таких администраций исполнение обязательства уважения действующих национальных законов может быть сопряжено с определенными трудностями. Ст. 43 Гаагского положения предусматривает исключение из общего обязательства уважения законов оккупированной территории – возникновение неодолимого препятствия. В доктрине существуют определенные разногласия в отношении точного толкования смысла данного исключения. Некоторые считают, что оно относится к ситуациям

¹ Final evaluation SFIR, annex to Kamerstukken II 2005-2006, 29521, № 17, (letter from the Government of the Netherlands to Parliament) at 10.

военной необходимости, то есть только к таким случаям, когда военные интересы оккупирующей державы поставлены под угрозу. Другие, и таких большинство, полагают, что интересы местного населения могут послужить причиной несоблюдения оккупационными силами законодательства оккупированной территории. Но даже если придерживаться данного более широкого толкования, все равно необходимо определить границы, до которых простирается смысл термина «возникновение неодолимого препятствия».

Некоторые нормы Гаагского положения представляются актуальными только для международных временных администраций. В качестве примера можно привести ст. 48 и 49 Положения. Ст. 48 связана с взиманием налогов, пошлин и денежных сборов оккупационной властью. Данную функцию выполняла, например, МООНК в Косово. Ст. 48 требует, чтобы оккупационная власть выполняла рассматриваемую деятельность, по возможности сообразуясь с существующими правилами налогообложения, причем на нее возлагается проистекающая из указанной функции обязанность по несению расходов на управление занятой территорией в тех размерах, в каких это обязано было делать законное правительство. Однако МООНК создала совершенно новую систему налогообложения, вместо применения ранее существовавшей.

Гаагское положение также включает в себя ряд норм, касающихся принятия и использования собственности. Основываясь на общем различии частной и публичной (государственной) форм собственности, оккупационная власть имеет гораздо больше полномочий в отношении последней. Указанные нормы относятся ко всем без исключения типам миротворческих операций¹. Любая миротворческая операция рано или поздно сталкивается с вопросом о том, каким образом следует обращаться с собственностью третьих лиц (сторон). Одним из типичных примеров является ситуация, при которой для постройки лагеря сил миротворческой операции используется земля, которая не предоставляется принимающим государством. Несмотря на то, что в ряде случаев принимающее государство обязуется по соглашению о статусе сил предоставить земельный участок для обозначенных выше нужд, на практике это происходит далеко не всегда. Тем не менее, нормы Гаагского положения 1907 г., касающиеся вопросов собственности, являются довольно актуальными и могут использоваться как руководящие

¹ Зверев П.Г. Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. – 2013. – 8 (23). – С. 3-5.

основы военачальниками миротворческих контингентов. Речь идет о статьях 47, 51-53 и 55-56.

6.3. Критерии применимости законов оккупации к миротворческим операциям

По своей сути, законы оккупации не применяются в каждой ситуации дислоцирования вооруженных сил за пределами территории их государственной принадлежности. В самом деле, для квалификации той или иной ситуации как состояния оккупации, необходимо соблюдение определенных условий. Эти условия изложены в Гаагском положении о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., ст. 42 которого остается на сегодняшний день главным источником регламентации отношений, складывающихся по данному вопросу¹. Таким образом, для квалификации состояния оккупации в условиях миротворческой операции по нормам международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, *lex lata* (позитивное право) требует обязательного выполнения условий, изложенных в ст. 42 Гаагского положения, причем эти условия должны в первую очередь подвергаться объективному анализу в свете реальной обстановки в зоне проведения операции, а не субъективной интерпретации в Нью-Йорке (где расположена штаб-квартира ООН) или столицах государств, предоставляющих свои воинские контингенты.

Первая фраза ст. 42 Гаагского положения четко определяет: «Территория считается занятой, если она действительно находится во власти неприятельской армии». Это означает, что состояние оккупации определяется не субъективным восприятием заинтересованных сторон, а на основе объективной реальности – того, что территория, ее население и законное правительство *de facto* находятся под властью неприятельской армии.

Международная судебная практика высказывается по этому вопросу еще более четко. В деле фон Листа Международный военный трибунал в Нюрнберге отметил, что «международное гуманитарное право не делает различия между законным и незаконным оккупантом с точки зрения соответствующих обязанностей оккупанта и населения оккупированной территории... Вопрос о том, являлось ли вторжение законным, не имеет отношения к существу рассматриваемой проблемы»². Международный суд ООН в своем решении от 19 декабря 2005 г. по поводу военных действий на территории ДР Конго

¹ Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 3. – С. 94-96.

² VIII Law reports of Trials of major War Criminals, 38, 55-56 (1949), § 59.

прокомментировал данное положение следующим образом: «Чтобы прийти к заключению о том, что государство, вооруженные силы которого находятся на территории другого государства в результате интервенции, является «оккупирующей властью» в значении, придаваемом данному термину *jus in bello*, Суд должен проверить, имеется ли достаточно доказательств того, что указанная власть фактически была учреждена и реализуется государством, вторгшимся на территорию, о которой идет речь. В рамках данного дела Суд должен самолично удостовериться в том, что вооруженные силы Уганды не просто были дислоцированы в разных частях ДР Конго, но и заменили собой власть конголезского правительства. В таком случае любое обоснование Угандой факта оккупации не будет иметь никакого значения; равным образом не будет иметь значения, создавала ли Уганда структурированную военную администрацию на занятой территории»¹.

Последнее предложение, требующее основанного на фактах анализа ситуации, напоминает норму, содержащуюся в заключительном абзаце преамбулы Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., которая также подчеркивает применимость МГП, а, следовательно, и законов оккупации: «подтверждая далее, что положения Женевских конвенций от 12 августа 1949 года и настоящего Протокола должны при всех обстоятельствах полностью применяться ко всем лицам, которые находятся под защитой этих документов, без какого-либо неблагоприятного различия, основанного на характере или происхождении вооруженного конфликта или на причинах, выдвигаемых сторонами, находящимися в конфликте».

В свете рассмотренных положений юридическая квалификация ситуации с позиций МГП не должна осложняться какими-либо политическими или субъективными соображениями, нацеленными на отыскание сугубо негативного значения законов оккупации и отход от формально-юридических обязательств, которые наступают вследствие их применения. С этих позиций представляется совершенно необоснованным, в соответствии с действующим МГП, использование понятия «справедливая оккупация» (как современной формы концепции «справедливой войны») – даже когда она осуществляется силами ООН, – нацеленного на неисполнение обязательств, возлагаемых законами оккупации. Если выполняются юридические условия оккупации, ее законы применимы к силам,

¹ ICJ, Decision 19 December 2005, Democratic Republic of Congo vs. Uganda, § 173.

осуществляющим военную операцию, независимо от того, подконтрольны такие силы государству или международной организации.

Ст. 42 Гаагского положения о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. определяет состояние оккупации следующим образом: «Территория считается занятой, если она действительно находится во власти неприятельской армии. Занятие распространяется только на те области, где эта власть установлена и осуществляется».

В дальнейшем это определение было истолковано как осуществление внешними силами эффективного контроля на занятой территории. Согласно международной судебной практике¹, доктрине международного права² и некоторым национальным военным наставлениям³, под эффективным контролем понимается осуществление фактического или потенциального контроля иностранными вооруженными силами, которые дислоцированы на определенной территории без согласия ее суверенных органов власти. Таким образом, понятие эффективного контроля должно определяться не с точки зрения возможностей одной из воюющих сторон по отношению к противнику, но, скорее, как указание на результат ее присутствия и развертывание ее вооруженных сил на данной территории с целью осуществления властных полномочий.

¹ Международный военный трибунал в Нюрнберге, дело фон Листа, § 60: «Термин “вторжение” подразумевает проведение военной операции, в то время как оккупация указывает на осуществление государственной власти в силу отсутствия законного правительства. Это предполагает лишение юридической силы организованного сопротивления и учреждение администрации для охраны закона и правопорядка. Территория считается оккупированной при условии осуществления оккупирующей силой контроля ввиду ликвидации гражданского правительства». См. также: Международный трибунал по бывшей Югославии, Первая палата, дело Нателича, 31 марта 2003 г. § 217: «Чтобы определить, была ли фактически установлена власть оккупирующей державы, необходимо основываться на следующих принципах: 1) оккупационные силы должны быть в состоянии осуществлять полномочия законной власти оккупированной территории, которая должна признаваться неспособной функционировать в официальном порядке; 2) силы противника должны сложить оружие, быть побеждены или отступить. В этой связи зона боевых действий не может рассматриваться как оккупированная территория. В то же время спорадическое сопротивление местного населения, даже успешное, не влияет на реальность оккупации; 3) оккупирующая держава должна обладать реальной военной силой или способностью направить войска в разумные сроки, чтобы обозначить свою власть; 4) на территории должна быть создана временная администрация; 5) оккупирующая держава должна издавать директивы для гражданского населения.

² *Gasser H.P. Belligerent occupation – In: Fleck D. (Ed.) The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts. – Oxford Press, 1999, at § 524; Glahn G., von. The Occupation of Enemy Territory. – Minnesota Press, 1957. – P. 27-29.*

³ Так, Руководство по праву вооруженных конфликтов, изданное Министерством обороны Великобритании (2004), гласит: «Для определения состояния оккупации, необходимо изучить соответствующую территорию на предмет наличия двух условий: во-первых, прежнее правительство должно быть фактически неспособным осуществлять свою власть на данной территории; во-вторых, оккупирующая держава должна быть в состоянии заменить собой прежнее правительство в плане выполнения его полномочий» (п. 11.3, С. 275).

Речь идет, в частности, о конкретной способности реализовывать властные функции на указанной территории *вместо и на месте* существующей местной власти в результате сложившейся там военной ситуации.

Детальный анализ концепции эффективного контроля указывает на необходимость наличия следующих критериев (условий):

1) иностранные силы должны быть эффективным образом развернуты (дислоцированы) на определенной территории без согласия центральных органов власти затронутого государства;

2) центральные власти затронутого государства должны быть значительно или полностью неспособны выполнять свои функции (в частности, политическое руководство страной) ввиду иностранной интервенции на его территорию;

3) иностранные силы должны быть способны выполнять обязанности затронутого государства *вместо и на месте* его центральных органов.

Проведенные по данной теме исследования дополнили указанные условия с помощью учета других комплементарных элементов. А. Робертс в своем таксономическом исследовании различных форм оккупации предлагает иные критерии, например, национальные различия и несовпадение интересов местного населения и интервенционных (оккупационных) сил, ввиду чего осуществление эффективного контроля на соответствующей территории происходит в условиях отсутствия лояльности со стороны населения. Робертс также отмечает, что, несмотря на ослабление внутреннего или международного правопорядка из-за вмешательства иностранных сил, государственное управление и общественная жизнь в государстве все равно должны поддерживаться, что обуславливает практическую потребность в комплексе норм, которые будут способствовать уменьшению опасности, проистекающей из возможного противостояния иностранных войск и местного населения¹. В таком рассмотрении законы оккупации вполне могли бы стать полезной и подходящей правовой основой.

Таким образом, рассмотренные выше условия для ситуаций оккупации в некотором смысле совпадают с характеристиками миротворческих операций, проводимых под руководством ООН. По причине такого сходства, а также ввиду отсутствия юридических аргументов, позволяющих судить об обратном, можно сделать

¹ Roberts A. What is Military Occupation? // British Yearbook of International Law, 1984. – P. 300.

положительный вывод о применимости законов оккупации к миротворческим операциям ООН.

Кажется вполне логичным и юридически обоснованным то, что миротворческие операции должны стать объектом применения законов оккупации в случае соблюдения условий, характеризующих ситуацию оккупации. Ранее такая возможность в положительном смысле рассматривалась целым рядом экспертов в области МГП, таких как А. Робертс¹, К. Гринвуд², М. Сассоли³ и С. Вите⁴ и даже их оппонентами, отстаивающими прямо противоположные взгляды⁵.

На наш взгляд, современные типы миротворческих операций⁶ только подчеркивают актуальность изложенных теоретико-юридических конструкций. Исследуемая проблема является довольно сложной – как с правовой, так и с политической точки зрения – особенно учитывая то, что аргументация в пользу применения законов оккупации долгое время не воспринималась всерьез, а вопрос общей применимости МГП к миротворческим операциям был в

¹ А. Робертс: «Силы, действующие под эгидой Организации Объединенных Наций, предположительно, могли бы оккупировать всю или часть территории государства либо в ходе принудительной акции, либо в процессе вооруженной операции по поддержанию мира» – *Roberts A. What is Military Occupation? // British Yearbook of International Law, 1984. – P. 289.*

² К. Гринвуд: «Вполне возможна ситуация, при которой сама Организация Объединенных Наций либо государство (государства), действующее под ее эгидой, могут оккупировать часть или всю территорию противника в ходе международного вооруженного конфликта» – *Greenwood C. IHL and UN Military Operations // Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 1, 1998. – P. 28.*

³ М. Сассоли: «Некоторые авторы справедливо полагают, что когда ООН или региональная организация осуществляют “эффективный властный контроль... над территорией...”, без воли суверена данной территории, речь идет об оккупационных силах». Далее он же: «Общепризнанно, что МГП не распространяется на миротворческие силы в том случае и до тех пор, пока суверенное/принимающее правительство дает свое согласие на развертывание войск на его территории... Если же согласие исчезает, МГП, по мнению некоторых авторов, может начать действовать» – *Sassoli M. Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers // European Journal of International Law, 2005. – P. 689-690.*

⁴ С. Вите: «Может так случиться, что данное соглашение (санкционирующее развертывание сил ООН) будет нарушено либо произойдет коллапс местных властей, что неизбежно приведет к расширению полномочий международных сил, которые примут функции по поддержанию правопорядка и общественной безопасности. В последнем случае международные силы вполне могут исполнять роль оккупационных сил, ввиду того, что прежний суверен не смог решиться на такое развитие событий» – *Vité S. L'applicabilité du droit International de l'Occupation Militaire aux Activités des Organisations Internationales // IRRIC, March 2004, № 853. – P. 218.*

⁵ Д. Шрага: «...в этой связи уже возник вопрос о применимости Четвертой Женевской конвенции к силам ООН, а также о статусе последних в качестве Оккупирующей Державы. Это приобретает особую актуальность, когда в условиях полного распада государственной власти и инфраструктуры государства силы Организации Объединенных Наций призваны выполнять функции, традиционно присущие государствам» – *Shraga D. The United Nations as an Actor Bound by IHL. – in Condorelli L., La Rosa A.M., Scherrer S. (Eds.). Les Nations Unies et le DIH, Pédone, Paris, 1996. – P. 325.*

⁶ Зверев П.Г. Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. – 2013. – № 8 (23). – С. 3-5.

какой-то степени табуирован¹. Конечно, можно было бы избрать более легкий путь, задавшись вопросом, а нельзя ли в силу самой юридической природы миротворческих сил, обусловленной международно-правовым характером их мандата, изменить или смягчить одно из условий оккупации, усомнившись тем самым в правильности изложенных выше конструкций? Однако, поступив таким образом, мы бы вновь подвергли анализу элемент *jus ad bellum* в рамках *jus in bello*. В то же время вполне очевидно, что МГП, а, следовательно, и законы оккупации применяются невзирая на то, каким образом квалифицируется конфликт на основе *jus ad bellum*. В этой связи М. Сассоли справедливо отметил, что «*jus ad bellum* не только не влияет на применимость международного гуманитарного права, но даже не может использоваться для толкования его положений»². С этой точки зрения характер военной операции, независимо от того, проводится ли она под эгидой ООН, никак не влияет на условия, установленные ст. 42 Гаагского положения 1907 г. Факт проведения операции по мандату ООН опять же никак не влияет на применимость МГП или законов оккупации в указанной ситуации.

Таким образом, применимость законов оккупации к миротворческим операциям остается актуальным вопросом, значение которого еще более возросло ввиду того, что целому ряду миротворческих операций ООН уже пришлось выполнять обязанности по осуществлению легитимной власти в целях реализации возложенного на них мандата. В этой связи во время проведения военных операций в государствах, властные структуры которых разрушены вооруженным конфликтом полностью или ослаблены настолько, что государства эти попросту не в состоянии дать свое согласие, законы оккупации предположительно должны применяться по крайней мере на первых этапах осуществления эффективного контроля, даже если миротворческие силы не встречают никакого вооруженного сопротивления (ст. 2 IV Женевской конвенции 1949 г.).

В заключение следует упомянуть о реализуемом с 2007 г. проекте Международного комитета Красного Креста (МККК) по вопросам

¹ Зверев П.Г. Применимость законов оккупации к миротворческим силам ООН // Правовая наука. – 2014. – № 1 (28). – С. 3-7; Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – № 12 (59). – С. 638-641.

² *Sassoli M. Jus ad Bellum and Jus in Bello – the Separation between the Legality of the Use of Force and Humanitarian Rules to be Respected in Warfare: Crucial or Outdated? // International Law and Armed Conflicts: Exploring the Fault Lines, Essays in honor of Y. Dinstein, Nijhoff, 2007. – P. 249.*

институтов оккупации и международного управления территориями, который направлен на решение юридических вопросов, имеющих своей целью актуализацию смысла и содержания института оккупации, уточнение и развитие его основных положений.

6.4. Деятельность миротворческих сил в рамках законов оккупации

Изучение взаимосвязи международного гуманитарного права и Организации Объединенных Наций главным образом фокусируется на вопросе общей применимости норм данной отрасли международного права к миротворческим силам Организации: участвуют ли они в классических операциях по поддержанию мира или в принудительных силовых акциях, проводимых на основе главы VII Устава ООН. После длительных юридических споров по данному вопросу сегодня уже трудно настаивать на том, что миротворческие силы ООН не имеют законного права на применение норм МГП, если все условия для такого применения были соблюдены.

Настоящее исследование посвящено не всем аспектам применимости МГП к миротворческим операциям, но конкретного его правового института – законов оккупации, равно как и юридическим последствиям, наступающим в результате применения таковых в условиях миротворческих операций ООН.

Речь идет о конкретных аспектах вопроса применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН (то есть силам, находящимся под командованием и контролем Организации), участвующим в проводимых Организацией операциях. Поскольку данный вопрос в определенной степени схож с проблемой применимости МГП к миротворческим операциям ООН в целом, он включает в себя аспекты, тесно связанные с законами оккупации. Исследуемый вопрос ООН традиционно обходит стороной, однако в условиях современных миротворческих операций игнорировать его дальше попросту невозможно.

Изменение характера миротворческих операций, в частности, появление «интегрированных» миссий, наряду со спецификой принимающих государств, властные структуры которых зачастую ослаблены или находятся на грани коллапса либо вообще полностью уничтожены вооруженными конфликтами, актуализируют необходимость исследования применимости законов оккупации и рассмотрение их как элемента правовых основ для развертывания многонациональных сил ООН в зоне конфликта. В этой связи нам предстоит убедиться в том, что кажущееся противоречие между понятиями оккупации и миротворческих операций является

условным, равно как и то, что законы оккупации вполне могут применяться к миротворческим операциям и даже выступать в конкретных обстоятельствах их нормативно-правовой базой¹.

*Об очевидном или кажущемся противоречии между понятиями
«оккупация» и «миротворческая операция»*

Вопрос применимости законов оккупации к миротворческим операциям не получил в специальной литературе должного внимания и вызвал гораздо меньший интерес, чем общие вопросы применимости норм МГП. Причиной тому, очевидно, стало мнение многих ученых о том, что только применение на основе главы VII Устава ООН принудительных мер может теоретически вылиться в ситуацию оккупации, предполагающую, что действующие на указанных правовых основаниях силы выполняют свой миротворческий мандат, с согласия, без такового либо вообще против воли суверенной власти на территории их развертывания.

К. Эмануэлли выразил указанную позицию следующим образом: «Эта ситуация [оккупации] возможна только тогда, когда силы ООН выступают в качестве сил, воюющих на основе ст. 42 и последующих статей Устава ООН, либо в рамках операции по принуждению к миру»².

При таком подходе законы оккупации вообще не рассматриваются как применимые к миротворческим операциям, осуществляемым на основе главы VI Устава, ввиду юридической природы и руководящих принципов последних: использование силы только для самозащиты, беспристрастность в выполнении мандата и, главное, наличие согласия.

Следует отметить, что в условиях миротворческих операций «нового поколения» (например, в Косово или Восточном Тиморе) вопрос применимости законов оккупации был затронут совершенно оправданно и его разрешение представляется важным с точки зрения серьезных юридических последствий для правового статуса миротворческих сил и защиты гражданского населения соответствующих территорий. Актуальность проблемы еще более возрастает ввиду того, что изначально вопрос применимости законов оккупации не рассматривался, поскольку миротворческие операции всегда основывались на согласии и невмешательстве. Однако события

¹ В данном параграфе внимание фокусируется только на вопросе юридической применимости законов оккупации в узком смысле, но не на анализе применения материальных норм данного института к операциям ООН.

² Emanuelli C. Les Actions Militaires de l'ONU et le Droit International Humanitaire. – Montréal: Wilson et Lafleur Itée, 1995. – P. 40.

последних двух десятилетий дают основание предполагать, что согласие и невмешательство более не могут рассматриваться как незыблемые принципы проведения миротворческих операций. Таким образом, законы оккупации потенциально можно считать совокупностью правовых норм, применяемых к действиям миротворческих сил.

О необходимости согласия

Понятие «согласие» является основополагающим как для миротворческих операций, так и для режима оккупации, поэтому оно играет ключевую роль в анализе применимости законов оккупации к деятельности миротворческих сил. По большому счету понятие согласия не вписывается в рамки юридического института военной оккупации. Согласие в миротворческих операциях в традиционном смысле этого слова является диаметрально противоположным термину «вражеская армия», установленному ст. 42 Положения, утвержденного IV Гаагской конвенцией 1907 г., в котором дано определение оккупации и критерии ее применимости по МГП.

Использование категории «вражеский» препятствует применению законов оккупации в тех ситуациях, когда иностранные войска дислоцированы на определенной территории и осуществляют власть над ней с согласия ее правительства.

Такая несовместимость между согласием и военной оккупацией объясняет дихотомию некоторых точек зрения в отношении операций, осуществляемых на основе главы VII Устава ООН, и операций, проводимых на основе главы VI Устава, а также то, почему, по их мнению, законы оккупации применимы только к первой группе операций. К. Эмануэлли в этой связи подчеркивает, что, в отличие от многонациональных сил по принуждению к миру, «силы по поддержанию мира, развернутые на территории государства с согласия местных властей, не являются оккупационными силами. В самом деле, если такое развертывание способствует осуществлению на всей территории или какой-то ее части эффективного руководства Организации Объединенных Наций, данные силы не будут считаться вражеской армией. Право оккупации, обычно относящееся к оккупированным территориям, в данной ситуации не применяется»¹.

В то же время другие эксперты не рассматривают согласие в качестве краеугольного камня применимости законов оккупации. Тем не менее, когда речь идет о временных (переходных) международных

¹ Emanuelli C. Les Actions Militaires de l'ONU et le Droit International Humanitaire. – Montréal: Wilson et Lafleur Itée, 1995. – P. 40.

гражданских администрациях, не имеет смысла применять сразу два различных правовых режима к одной и той же ситуации осуществления эффективного контроля над определенной территорией на основе только одного согласия. И все же в современном международном праве согласие остается важным фактором, влекущим определенные юридические последствия, поэтому должно учитываться¹. В этой связи та важная роль, которую согласие играет в условиях применимости законов оккупации, не может сводиться только к вопросам возможности или необходимости. Применимость всего МГП и законов оккупации, в частности, зависит от конкретных, задаваемых изначально, условий, которые определяются в соответствующих правовых актах и разъясняющей их юридической доктрине. Отсутствие согласия, несомненно, является одной из правовых предпосылок определения состояния оккупации. Подобно тому, как МГП не обязательно применяется ко всем случаям проявления силы, законы оккупации также не могут образовывать четких юридических рамок для любой ситуации, в которой вооруженные силы осуществляют управление чужой территорией. На практике далеко не всегда можно определить, действительно ли было дано согласие, но попытку такого определения сделать все-таки нужно. Наличие (или отсутствие) согласия является ключевым элементом, который должен учитываться при юридической квалификации ситуаций в отношении норм МГП и, в частности, института оккупации. В ситуации, когда государство выражает согласие на развертывание иностранных войск, в том числе миротворческих сил, и осуществление ими власти на своей территории, законы оккупации, очевидно, не действуют². С другой стороны, согласие не может быть получено раз и навсегда, оно не является двусторонним соглашением, высеченным в камне, которое государства не могут денонсировать. Как раз таки наоборот: факт того, что принимающее государство может в любой момент отозвать свое согласие, ранее данное миротворческим силам ООН, либо если предварительное согласие вообще не давалось, нельзя игнорировать, поскольку это может иметь неблагоприятные последствия для юридической квалификации ситуации. Действительно, отзыв согласия или его отсутствие способны превратить ситуацию мирной оккупации, не являющуюся объектом права оккупации, в военную

¹ *Sassoli M.* Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers // *European Journal of International Law.* – 2005. – P. 689-690.

² *Milano E.* Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status // *European Journal of International Law.* – 2003. – P. 999.

оккупацию, которая уже выступает объектом МГП, при условии наличия всех критериев, а не только критерия отсутствия согласия. В этой связи М. Сассоли, например, выражает определенные сомнения по поводу систематической применимости МГП и права оккупации к присутствию иностранных вооруженных сил в случае прекращения согласия принимающего государства: «По мнению некоторых исследователей, если согласие пропадает, МГП может начать действовать. У меня, однако, имеются сомнения относительно того, что простое исчезновение правовой основы для иностранного военного присутствия делает применимым право вооруженных конфликтов»¹.

Об изменениях в характере миротворческих операций, способных привести к применимости законов оккупации

Понятие согласия *de jure* исключает применимость законов оккупации, но это вовсе не означает, что миротворческие операции и законы оккупации всегда несовместимы, что свидетельствовало бы об абсолютной неприменимости последних к первым. В самом деле, практика и меняющаяся природа миротворческих операций, оперативная реальность их осуществления и концептуальная реструктуризация, предпринимаемая Департаментом операций по поддержанию мира ООН в Нью-Йорке, показывают, что применимость законов оккупации к деятельности миротворческих сил не может и не должна в принципе исключаться в силу различных причин.

Когда миротворческие силы развертываются на определенной территории, согласие принимающего государства обычно выражается в подписании соглашения о статусе сил (SOFA) или соглашения о статусе миссии (SOMA). Такого рода соглашения регулируют отношения между иностранными силами и принимающим государством путем разграничения их компетенции и сферы деятельности, а также посредством определения применимого права и юрисдикции, объектом которых выступают силы ООН². Согласно праву международных договоров, принимающее государство может в любое время аннулировать такое соглашение, если иное не предусмотрено его положениями, и, стало быть, имеет полное право

¹ *Sassoli M. Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers // European Journal of International Law. – 2005. – P. 689-690.*

² *Bothe D., Dörschel T. The UN Peacekeeping Experience // in D. Fleck (Ed.), The Handbook of the Law of Visiting Forces. – P. 487-502.*

отозвать свое согласие и потребовать вывода миротворческих сил, как это случилось, например, в мае 1967 г. с ЧВС ООН I¹.

Таким образом, вполне возможна ситуация, при которой государство в одностороннем порядке аннулирует соглашение, отзывает ранее данное ООН согласие, меняя, таким образом, юридическую квалификацию ситуации на основе норм МПП. С другой стороны, местная власть может окончательно рухнуть, возлагая тем самым на миротворческие силы еще больший круг обязанностей, включая обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности или выполнение иных правительственных функций на территории их развертывания. В последнем случае миротворческие силы рискуют стать оккупационными силами, зачастую с молчаливого согласия бывшего правительства. Знаковым в этом плане является пример миротворческой операции в Сомали. Как отметил М. Цваненбург, «существуют... миротворческие операции, которые не получили согласия принимающего государства. Одним из таких примеров является ЮНОСОМ II в Сомали. В указанном случае в Сомали не было правительства, которое могло бы дать свое согласие»². В приведенном примере наблюдается юридический уклон в сторону презумпции применимости законов оккупации.

Применение силы или угрозы силой для получения согласия

Обстоятельства, при которых состоялось вмешательство многонациональных сил в косовский конфликт, заставляют задуматься о действительности согласия. Может ли ссыла на ст. 52 Венской конвенции о праве международных договоров в конкретных ситуациях ставить под сомнение реальный характер и юридическую значимость согласия на развертывание миротворческих сил, одновременно воздействуя на применимость оккупационного права? В этой связи некоторые исследователи берутся утверждать, в свете критериев, обозначающих состояние оккупации, следующее: «Что же касается второго критерия [для ситуации оккупации], Союзная Республика Югославия дала свое согласие на присутствие СДК (KFOR) путем подписания 9 июня 1999 г. Военно-технического соглашения, но очевидно, что это согласие носило не более чем формальный характер. Учитывая акцент, делаемый Женевскими

¹ Зверев П.Г. Суэцкий кризис, Шестидневная война и Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 12 (38). – С. 10-15.

² Zwanenburg M. Pieces of the Puzzle: Peace Operations, Occupation and the Use of Force // Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre. – 2006. –P. 241-242.

конвенциями на фактические обстоятельства, формального согласия, вероятнее всего, будет недостаточно для преодоления презумпции оккупации, возникающей из приведших к подписанию вышеуказанного соглашения обстоятельств. При дальнейшем развитии событий формального согласия также будет мало. Хотя Союзная Республика Югославия и выразила свое согласие путем подписания международного соглашения, такое согласие может утратить силу в случае признания соглашения недействительным. И хотя принуждение обычно не выступает основанием для признания договора недействительным, ст. 52 Венской конвенции предусматривает, что «договор признается ничтожным, если его заключение стало результатом угрозы или использования силы в нарушение принципов международного права, содержащихся в Уставе ООН»¹.

Содержательные и структурные изменения в правовом регулировании миротворческих операций

Отдельно хочется обратить внимание на некоторые изменения в правовом регулировании современных миротворческих операций. Повлияв на юридическую природу, структуру и содержание их правовых основ, данные изменения могут также оказать воздействие на применимость к ним законов оккупации.

К примеру, критерий согласия, имеющий ключевое значение для целей настоящего исследования и являющийся в настоящее время объектом пристального внимания Специального комитета по миротворческим операциям Генеральной Ассамблеи ООН (С-34), изменился настолько, что теперь вообще возникает вопрос о его необходимости в качестве неперемennого условия реализации миротворческих операций. Еще в 1992 г. Генеральный секретарь ООН предложил в «Повестке дня для мира» качественно новое толкование некоторых принципов, лежащих в основе проведения миротворческих операций. Этот документ, установивший условия проведения таких операций, определил миротворчество как «присутствие сил ООН в зоне конфликта, которое до сего времени основывалось на согласии всех заинтересованных сторон, обычно с привлечением военного, полицейского и гражданского персонала»². Несколько лет назад Генеральная доктрина – внутренний документ Организации, который по замыслу должен был служить отправной

¹ Cerone J. Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post Conflict Kosovo // European Journal of International Law. – 2001. – Vol. 12, № 3. – P. 484.

² An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping / Rapport du Secrétaire Général, 17 juin 1992, UN Doc. A/47/277 and UN Doc. S/24111, § 20.

точкой для всех будущих миротворческих операций ООН (сегодня этот документ, принятый 18 января 2008 г., называется «Миротворческие операции ООН: принципы и руководство») – буквально стала яблоком раздора для многих государств. Представители некоторых из них взялись утверждать, что изменились не только сами миротворческие операции, но и условия их развертывания. Более всего, понятие согласия затрагивается, когда мандат миротворческой операции предполагает защиту гражданского населения, а развертывание сил ООН происходит в условиях отсутствия каких-либо политических процессов или вытекающих из них недоговоренностей между сторонами конфликта.

Смысл понятия согласия искажен также тем, что существовавшее ранее строгое разграничение принудительных мер, реализуемых в контексте главы VII, и операций по поддержанию мира, основанных на главе VI Устава, теперь часто ставится под сомнение. Практика последних двух десятилетий показывает, что современные миротворческие операции совсем не обязательно учреждаются только на основе главы VI Устава ООН. С 2000 г. Организация учредила более 15 новых миротворческих операций. Большая часть из них основана на главе VII Устава, например: Миссия ООН в Судане (2005), Операция ООН в Бурунди (2004), Миссия ООН по поддержке в Восточном Тиморе (2004), Миссия ООН по стабилизации в Гаити (2004), Операция ООН в Кот-д'Ивуаре (2004) и ряд других. На этот счет некоторыми исследователями высказывается следующее мнение: «Практика последних лет стерла различия между поддержанием мира и принуждением к миру, в результате чего вопрос применимости международного гуманитарного права к миротворческим операциям находится теперь на границе между этими формами миротворчества. Традиционные операции ООН по поддержанию мира смещаются по ходу развития конфликта с главы VI к главе VII; прочие же превращаются в гибридные операции, включающие в себя элементы как поддержания, так и принуждения к миру»¹.

Рост количества случаев обращения к главе VII Устава в целях оптимизации выполнения мандата, возложенного на миротворческие силы, служит ярким примером изменений, произошедших в характере миротворческих операций, а также указывает на то, что изменения эти могут довольно существенно затронуть интересы принимающих государств и даже гражданского населения. По

¹ *Shraga D., Zacklin R. L'applicabilité du DIH aux Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies: Questions Conceptuelles et Pratiques // Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix, Rapport, CICR Genève, 1995. – P. 43.*

мнению некоторых ученых, обращение к главе VII в контексте миротворческих операций, похоже, указывает на неявное признание Советом Безопасности ООН того факта, что стороны вообще не давали своего согласия на их проведение¹.

Обращение к главе VII Устава можно объяснить также тем, что миротворческие силы ООН часто развертываются в крайне нестабильных и опасных ситуациях, требующих выполнения широкого круга задач. В этом отношении Генеральная доктрина учреждает «интегрированные» миротворческие операции, компоненты которых (военный, гражданский и гуманитарный) выполняют сложные и разнообразные задачи: по защите гражданского населения, оперативной поддержке местной полиции или вооруженных сил, разоружению, оказанию гуманитарной помощи, наблюдению за ходом выборов, проведению судебной реформы, постконфликтной реабилитации, учреждению легитимных политических институтов и даже по прямому управлению государственными территориями. Тем самым «операции нового поколения» буквально вытесняют практически устаревшие миротворческие миссии, в которых миротворческие силы выступали в качестве буфера между враждующими сторонами, и возлагают на ООН обязанности, по многим параметрам схожие с теми, которые обычно вменяются в соответствии с МГП оккупационным силам.

Как показала Генеральная доктрина, «интегрированные» миротворческие операции получили широкое признание, равно как и лежащая в их основе идеология: единственным средством, которое изложено в Уставе ООН и отвечает требованиям международного мира и безопасности, является восстановление безопасного, жизнеспособного государства на четкой и прочной основе. Обращение к главе VII Устава перестало быть исключением из правил, получив конкретные юридические основания – исключительные или вспомогательные – для содействия реализации «интегрированных» операций.

В результате возложения на миротворческие силы широкого спектра задач, проводимые ими операции приобрели четко выраженный наступательный характер и все больше вторгаются во внутренние дела принимающих государств. Все это повышает вероятность того, что принимающие государства будут отзывать ранее данное на основе норм международного права согласие на присутствие на их территории миротворческих миссий.

¹ Milano E. Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status // European Journal of International Law. – 2003. – P. 999.

Учитывая особенности современных миротворческих операций¹ – такие как присутствие иностранных войск на территории принимающего государства; выполнение ими государственных функций, начиная от поддержания законности и правопорядка и заканчивая осуществлением законодательной и исполнительной деятельности в полном объеме; сохранение верховной власти; временный характер оккупации и любой миротворческой операции и баланс между безопасностью сил ООН и защитой интересов гражданского населения² – довольно трудно избежать сравнения и продолжать настаивать на отрицании сходства между миротворческими операциями и оккупацией. И на это все чаще обращают внимание специалисты по данному вопросу: «За последнее десятилетие появился новый тип субъектов оккупации – международные организации. И хотя их деятельность редко называют оккупацией, международные организации обеспечили значительное военное и гражданское присутствие для выполнения многих (в некоторых ситуациях, большей части) задач оккупационных сил по эффективному контролю и управлению. Такого рода оккупация различается по степени вмешательства, вплоть до непосредственного управления как наивысшей точки ее властных полномочий»³.

Указанные характеристики создают ситуации, в которых единственными применимыми к миротворческим операциям нормами МГП могут оказаться законы оккупации. Не применяя их, международное сообщество рискует оказаться в правовом вакууме, поскольку не будет иметь реальной возможности создания четкой охранительной правовой базы, гарантирующей безопасность хотя бы гражданского населения, проживающего на территории проведения миротворческой операции. Иными словами, законы оккупации представляют собой *corpus juris*, обращение к которому вполне допустимо в условиях современных многоаспектных миротворческих операций.

Долгое время вопрос о применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН рассматривался определенными научными кругами отрицательно⁴, причем чаще это происходило по

¹ Зверев П.Г. Особенности современных миротворческих операций ООН // Молодой ученый. – 2013. – № 11. – С. 528-530.

² Зверев П.Г. Правовой статус персонала ООН и связанного с ней персонала во время миротворческих операций и правовой режим их защиты // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 1. – С. 78-81.

³ Ratner S. Foreign Occupation and International Territorial Administration: the Challenges of Convergence // European Journal of International Law. – 2005. Vol. 16. – № 4. – P. 696.

⁴ См.: Зверев П.Г. Применимость законов оккупации к миротворческим силам ООН // Правовая наука. – 2014. – № 1 (28). – С. 3-7; Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права

политическим, нежели по юридическим мотивам. Однако, на наш взгляд, аргументы сторонников применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН заслуживают более пристального внимания, с учетом того, что указанный правовой институт способен вызывать в ходе миротворческих операций довольно серьезные юридические последствия. Тем более что в пользу такой применимости свидетельствует практика миротворческих операций последнего десятилетия.

Доктрина международного права – о применимости законов оккупации к миротворческим операциям ООН

Обстоятельства, в которых проводятся современные миротворческие операции, очевидно, оправдывают необходимость практического применения законов оккупации, но в теории этот вопрос продолжает вызывать споры¹. В данной связи некоторые ученые твердо придерживаются той позиции, что законы оккупации не могут применяться в условиях миротворческих операций². В обоснование своего мнения они, в частности, приводят следующие аргументы.

1) Во-первых, практически невозможной является ситуация (и в доктринальной плоскости она представляется еще более невозможной, чем в нормативной), при которой миротворческие силы ООН могут стать оккупационными по смыслу международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Данная точка зрения основывается на классическом аргументе, которого придерживаются некоторые эксперты³ и согласно которому силы ООН никогда и ни при каких обстоятельствах не могут быть «стороной конфликта» по смыслу Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. В этой связи Дафна Шрага пишет следующее: «Организация Объединенных Наций заняла такую позицию, что в ходе выполнения своего мандата миротворческие силы действуют от имени всего международного сообщества и не могут, таким образом, рассматриваться ни как «сторона» конфликта, ни как «держава» по смыслу Женевских

к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – № 12 (59). – С. 638-641.

¹ Vite S. L'applicabilité du droit International de l'Occupation Militaire aux Activités des Organisations Internationales // IRRIC. – March 2004. – № 853. – P. 19.

² Glick R.D. Lip Service to the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces // Michigan Journal of International Law. – 1995-1996. – Pp. 69 etc.

³ Shraga D., Zacklin R. L'applicabilité du DIH aux Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies: Questions Conceptuelles et Pratiques // Symposium sur l'action humanitaire et les operations de maintien de la paix, Rapport, CICR. – Genève, 1995. – P. 45.

конвенций. Миротворческие силы Организации Объединенных Наций, обладающие признаком международной легитимности, должны быть, и, по сути, являются, беспристрастными, объективными и нейтральными. Их единственный интерес в конфликте состоит в восстановлении и поддержании международного мира и безопасности»¹. В том же ключе Д. Шрага утверждает, что законы оккупации также неприменимы к миротворческим силам ввиду альтруистической нацеленности миротворческих операций и отсутствия противоречий между этими силами и местным населением. «[Миротворческие] силы действуют во исполнение мандата, возложенного на них Советом Безопасности, и с согласия правительства или вовлеченных в конфликт сторон. [...] Таким образом, если суть отношений между оккупантом и подвергшимся оккупации состоит в конфликте интересов, то отношения между миротворческими силами и местным населением складываются в русле сотрудничества, что и характеризует «временную администрацию» ООН»².

Однако исключить возможность применимости законов оккупации только на этой основе вряд ли будет разумно. По меньшей мере, это может быть расценено как неприятие самой Организацией законов оккупации в качестве юридического средства ограничения ее полномочий в рамках миротворческих операций. К сожалению, данная позиция отражает сугубо субъективный взгляд на ситуацию в зоне проведения операции, поскольку, в соответствии с МГП, состояние оккупации, независимо от факта участия миротворческих сил, может быть установлено только после объективного исследования обстоятельств, указывающих на присутствие иностранных сил на данной территории. На практике местное население или чиновники могут не принять само присутствие и деятельность миротворческих сил, как это случилось, например, в ДР Конго или Сомали. С. Ратнер подчеркивает ограниченность доктрины, отрицающей значение миротворческих сил как потенциальных оккупантов и, следовательно, применимость законов оккупации: «Международная территориальная администрация на деле оказывается явлением более сложным, чем ожидалось. [...] Обе формы оккупации применяются во всем широком спектре ситуаций, в том числе в условиях сопротивления, с которым они сталкиваются, принуждения, даже насилия, которое будет применяться. Если

¹ *Shraga D. The United Nations as an Actor Bound by IHL. – in: Condorelli L., La Rosa A.M., Schererrer S. (Eds.). Les Nations Unies et le DIH. – Pédone, Paris, 1996. – P. 323.*

² *Ibid. – P. 327-328.*

рассматривать международные организации как инструменты по правам человека и прогрессу в постконфликтных обществах [...], то теперь они осознают, что могут ограничивать гражданские свободы; и некоторые сообщества – местные и международные – противодействуют этой тенденции. [...] В итоге миссии ООН сталкиваются с аналогичными претензиями к их администрациям и вынуждены прибегнуть к принуждению, как это делают оккупирующие державы. [...] Что касается легитимности принуждения, интернационализация оккупации, как отмечалось выше, не будет способствовать устранению угроз безопасности в ее отношении. Оккупированное население не воспримет иностранные войска как освободителей только лишь потому, что они прибыли из каких-то определенных стран или носят голубые каски или береты»¹.

Таким образом, позиция, отрицающая возможность применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН, не имеет международно-правовой основы, когда объективный анализ ситуации в зоне конфликта показывает, что соблюдены все критерии оккупации. Правда, на практике миротворческие операции, которые равносильны ситуации оккупации, скорее являют собой исключение из правил. Однако в правовой плоскости вероятность того, что миротворческие силы могут оказаться в положении оккупантов, нельзя полностью игнорировать или отрицать.

2) Аналогичным образом, мнение тех исследователей, которые берутся утверждать, что законы оккупации неприменимы к миротворческим силам, очевидно, испытывает серьезное влияние негативных и «политически некорректных» коннотаций, с которыми обычно связывается статус оккупирующей державы (власти).

Действительно, государственная практика имеет тенденцию к демонстрации того, что на большинстве территорий, оккупированных во второй половине XX века, оккупационные силы «корректировали» закон, пытаясь отрицать реальность ситуации и, тем самым, применимость самих законов оккупации и ограничения, накладываемые на них². Миротворческие силы состоят из национальных вооруженных сил государств, поэтому то же самое обоснование может применяться *mutatis mutandis* к миротворческим операциям. Очевидно, в этой связи Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) ООН негативным образом отреагировал

¹ *Ratner S.* Foreign Occupation and International Territorial Administration: the Challenges of Convergence // *European Journal of International Law.* – 2005. – Vol. 16, № 4. – P. 712-713; 718.

² *Benvenisti E.* The International Law of Occupation. – Princeton University Press, 1993. – Pp. 5-6 et 149-150.

на предложение Австралии признать применимость законов оккупации к австралийскому воинскому контингенту, дислоцированному в рамках миротворческой операции в Сомали (ЮНОСОМ I / UNOSOM I), четко отразив тем самым политическое нежелание признать, что силы ООН, особенно в предположительно более ограниченных рамках миротворческой операции, могут восприниматься как оккупационная власть со всеми вытекающими из этого политическими последствиями, которые только могут иметь место в современном мире¹.

3) Утверждалось также, что, поскольку миротворческие силы не являются источником власти на территории развертывания, они не могут получить статус оккупанта, а также законные права и обязанности, относящиеся к таковому². В этой связи, принцип эффективности оккупации, содержащийся в ст. 42 Гаагского положения о законах и обычаях сухопутной войны, означает, что определение оккупации основывается не на субъективно воспринимаемой ситуации, но на объективно оцененной реальности: подчинение территории и ее населения власти иностранных сил при отсутствии согласия легитимных местных властей. Таким образом, значение имеет не столько то, воспринимает ли ООН саму себя как источник власти в зоне проведения операции, сколько то, покажет ли объективная оценка, что условия, в которых действуют миротворческие силы, и обязанности, которые они выполняют, делают их эффективной властью в указанном районе.

Еще одна тонкая позиция содержит предположение о том, что силы ООН не могут рассматриваться как оккупационная власть ввиду того, что не являются единственным источником власти на территории своего нахождения. Подобное утверждение не имеет достаточных оснований в рамках законов оккупации, которые не устанавливают, что оккупационные силы должны обладать эксклюзивным и тотальным контролем над данной территорией, но должны осуществлять лишь эффективный контроль. В этой связи довольно ясно высказываются авторы Британского военного руководства, определяющие ситуацию оккупации: «... оккупационная власть в состоянии подменить собой власть прежнего правительства»³. Более того, законы оккупации не предусматривают, что для

¹ Kelly M.J. Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: the Search for a Legal Framework. – Kluwer Law International, 1999. – P. 189.

² Shraga D. The United Nations as an Actor Bound by IHL. – in: Condorelli L., La Rosa A.M., Schererrer S. (Eds.). Les Nations Unies et le DIH. – Pédone, Paris, 1996. – P. 323.

³ The Manual of the Law of Armed Conflict. – UK Ministry of Defense, 2004, point 11.3. – P. 275.

квалификации в качестве оккупационной власти иностранные силы должны эффективно осуществлять конкретные полномочия и продемонстрировать свое военное превосходство с помощью фактического осуществления этих полномочий в отношении территории, находящейся под их контролем. Верховный суд Израиля в своем решении относительно военной оккупации Ливана Израильскими силами обороны отметил: «Военные силы могут определить, до какой степени они способны осуществлять полномочия гражданской администрации через своих непосредственных делегатов, и какие территории они оставляют во власти бывшего правительства, в качестве которого выступают центральные или местные органы власти: дозволение деятельности такой правительственной власти не означает, в чистом виде, отрицание фактического существования военного контроля над территорией и последствий, проистекающих из законов войны»¹.

Данное мнение подтверждается некоторыми положениями IV Женевской конвенции 1949 г.², которые устанавливают, что оккупационные силы и местная власть делят властные полномочия в рамках режима оккупации (ст.ст. 6 и 47). Таким образом, не является строго необходимым, в соответствии с законами оккупации, чтобы миротворческие силы эффективно и фактически «управляли» или были единственным источником власти на той территории, на которой они присутствуют в качестве оккупационной власти, в то время как местное правительство признало их военную власть и превосходство, продемонстрированные во время их развертывания на данной территории, равно как и их способность осуществлять и применять свою власть в любой момент времени. Поэтому в рамках законов оккупации следует четко различать вертикальное и горизонтальное распределение полномочий. В то время как первое регулируется нормами МГП, второе будет означать, что оккупационная власть не имеет либо утратила эффективный контроль над указанной территорией. Суть теории заключается в том, что такое разделение власти не должно влиять на общую власть оккупанта над оккупированной территорией и не должно посягать на безопасность и порядок проведения военных операций оккупанта. Вертикальное деление власти должно означать факт того, что сама ситуация оккупации не является результатом неспособности заменить

¹ Supreme Court of Israel, H.C.J. 102/82, Tsemel vs. Minister of Defense, 37(3) P.D., pp. 374-375.

² Зверев П.Г. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. о законах оккупации в свете международного миротворчества ООН // Приволжский научный вестник. – 2014. – № 3 (31). – С. 88-90.

собой свергнутое правительство. Отношения подчинения между оккупационными властями и свергнутым правительством требуют отдельного рассмотрения, поэтому деление власти не должно влиять на состояние оккупации.

Проблема применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН вызывает большое количество споров в научных кругах и в рамках международных органов и организаций как универсального, так и регионального характера. В ряде публикаций на эту тему¹ отмечалась неоднозначность научно-практических оценок по этому вопросу.

В доктрине международного права отмечается, что отсутствие каких-либо ссылок на законы оккупации в Бюллетене Генерального секретаря ООН по соблюдению силами Организации Объединенных Наций норм международного гуманитарного права от 6 августа 1999 года² подтверждает мнение о том, что законы оккупации не могут применяться к миротворческим силам³. Другим подтверждением данной позиции может служить то, что данный институт международного гуманитарного права не упоминается в резолюциях Совета Безопасности ООН, санкционирующих развертывание миротворческих сил. Впрочем, как нам кажется, подобные аргументы не выдерживают критики. На самом деле, перечень правил, изложенных в Бюллетене, не является исчерпывающим (закрытым), поэтому факт того, что в нем не упоминаются законы оккупации, не исключает возможность их применения в случае проведения миротворческих операций. Действительно, раздел 2 Бюллетеня четко гласит: «Настоящие положения не представляют собой исчерпывающий перечень принципов и норм международного гуманитарного права, являющихся обязательными для военного персонала, и не создают преюдицию их применения, но в то же время не подменяют собой национальные законы, исполнять которые военный персонал обязан на протяжении всей операции». Более того, в Бюллетене отмечается, что указанные правила применяются в «принудительных акциях», равно как и в операциях по поддержанию мира. Большинство ученых сходятся в том, что законы оккупации теоретически могут применяться в рамках операций по

¹ Зверев П.Г. Применимость законов оккупации к миротворческим силам ООН // Правовая наука. – 2014. – № 1 (28). – С. 3-7; Зверев П.Г. Еще раз к вопросу о применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН // Государственное и административное право. – 2014. – № 1 (1).

² Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law / UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999), reprinted in ILM, Vol. 38, 1999.

³ Vite S. L'applicabilité du droit International de l'Occupation Militaire aux Activités des Organisations Internationales // IRRIC. – March 2004. – № 853. – P. 22.

принуждению к миру, проводимых на основе главы VII Устава ООН¹. Таким образом, отсутствие упоминания в Бюллетене Генерального секретаря законов оккупации не является неоспоримым аргументом в дебатах по вопросу применимости данного *corpus juris* к миротворческим силам.

Другим аргументом в пользу неприменимости законов оккупации к миротворческим силам является указание на неспособность ООН реализовывать некоторые положения МГП, которые по своей юридической природе и характеру имеют отношение только к государствам. Безусловно, некоторые договорные положения МГП не могут применяться за пределами государственных структур. В качестве примера можно привести нормы, предполагающие существование территории, юридических механизмов или конкретных законодательных либо правоприменительных инструментов, касающихся, в частности, наказания правонарушителей.

Здесь мы возвращаемся к вопросу о способности ООН и ее вспомогательных органов, таких как миротворческие силы, обладать правами и обязанностями согласно законам оккупации и в пределах границ, устанавливаемых принципом специализации. В этом отношении, очевидно, нет достаточных правовых оснований для отказа в применении МГП в целом. Если транспонировать принципы, регулирующие данный вопрос, на законы оккупации, можно видеть, что нормы МГП могут применяться к ООН и ее миротворческим силам в случае вооруженного конфликта, в ходе которого оккупация является всего лишь формой деятельности вооруженных сил. Таким образом, материальная способность использования вооруженных сил для установления в конечном итоге эффективного контроля над территорией означает субъективную возможность миротворческих сил соблюдать нормы МГП и, в частности, законов оккупации. Стало быть, вопрос касается не столько самой применимости законов оккупации, сколько того, каким образом адаптировать их к специфическому характеру международных организаций, включая ООН.

В этой связи изложенные П. Бенвенути доводы приобретают особое значение: силы ООН должны соблюдать все нормы МГП, но эти нормы следует применять с учетом конкретных особенностей

¹ Зверев П.Г. Еще раз к вопросу о применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН // Государственное и административное право. – 2014. – № 1 (1) (не опубликована).

данной международной организации¹. Хотя это также может вызывать сомнения относительно применимости конкретных норм, всякое сомнение будет устранено реальной презумпцией применимости всех норм МГП и возложением на международную организацию бремени обязанности по доказыванию обратного, то есть того, что данные нормы в определенных случаях неприменимы. ООН еще предстоит убедить нас в том, что развертываемые ею в миротворческой операции силы не могут применять и реализовывать, материально и формально, нормы законов оккупации, с возможными исключениями, например, ст. 49 (6) IV Женевской конвенции 1949 г., которая запрещает перемещение населения оккупирующей власти на оккупированную территорию. В отсутствие доказательств обратного, современные характер и формы миротворческих операций вынуждают нас рассматривать спектр законов оккупации применительно к миротворческим силам, независимо от эффективного и объективного соблюдения критерия применимости МГП. Кроме того, как отмечает М. Келли, комплексный характер миротворческих операций «нового поколения», их гуманитарный, военный и гражданский (включая гражданскую полицию) компоненты придают ООН уникальную способность принимать на себя обязательства и права, вытекающие из законов оккупации: «ООН, в частности, отказывается от этого аспекта [исполнения обязательств, вытекающих из IV Женевской конвенции 1949 г.], ссылаясь на частые утверждения о том, что, поскольку ей не хватает механизмов и ресурсов государства, она не может принять на себя бремя ответственности, вытекающее из международного гуманитарного права, касающегося вооруженных сил». Эта озабоченность, по всей видимости, основывается на неоправданных опасениях относительно расширения этих обязательств; обязательств, которые должны быть тщательно взвешены с точки зрения полезности прав, возникающих на основе IV Женевской конвенции. К тому же агентства ООН по развитию, оказанию помощи и устранению последствий катастроф, которые почти всегда работают в зоне осуществления военной интервенции Организации, дают ей уникальную возможность несения значительной степени ответственности. На практике такая

¹ *Benvenuti P.* The Implementation of IHL in the Framework of UN Peace-keeping // *Law in Humanitarian Crisis: How Can IHL be Made Effective in Armed Conflicts?* – Luxembourg, CE, 1995. – P. 116.

компетенция выходит за пределы деятельности большинства государств»¹.

Наконец, определенные круги исключают законы оккупации как правовую основу осуществления миротворческих операций ввиду того, что права и обязанности миротворческих сил проистекают исключительно из круга полномочий, устанавливаемых соответствующей резолюцией Совета Безопасности, особенно в тех случаях, когда резолюция основана на главе VII Устава ООН. Но такая аргументация наталкивается на то обстоятельство, что резолюции Совета Безопасности довольно часто неоднозначны с точки зрения применимого права. Кроме того, в ряде случаев резолюции Совета Безопасности, в отличие от норм законов оккупации, не дают руководства, которое было бы достаточно ясным для того, чтобы помочь разобраться в том, какие именно нормы регулируют отношения между миротворческими силами, местным населением и местной властью. М. Цваненбург в этой связи подчеркивает, что указанный выше аргумент «не учитывает то обстоятельство, что иные нормы международного гуманитарного права могут применяться вместе с мандатом». Исследователь задается вопросом, «почему ситуация с применением международного гуманитарного права в свете оккупации должна отличаться от применения международного гуманитарного права в отношении, например, задержанных или в ситуации использования оружия?»². Таким образом, нет каких-либо законных оснований для исключения применимости законов оккупации как таковых только на основе мандата, принимаемого Советом Безопасности ООН.

Следует, однако, признать, что одновременное применение ст.ст. 25 и 103 Устава ООН позволит Совету Безопасности отступать от некоторых норм законов оккупации, но только не от тех, которые сродни нормам *jus cogens*, и только в том случае, когда такое отступление прямо обозначается. (Международный суд ООН вынес в 2004 г. консультативное заключение относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной Палестинской территории, в котором указал на то, что некоторые нормы законов оккупации представляют собой действительные императивные нормы международного права, отступление от которых

¹ Kelly M.J. Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: the Search for a Legal Framework, Kluwer Law International, 1999. – P. 179-180.

² Zwanenburg M. Pieces of the Puzzle: Peace Operations, Occupation and the Use of Force // Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre, 2006. – P. 242.

недопустимо¹). Таким образом, любая попытка уклонения от определенных норм законов оккупации может быть частично объяснена различными ракурсами применимости данных законов, а также с позиций ряда миротворческих операций последних 10-15 лет, например, в Восточном Тиморе или Косово, которые были нацелены на реформирование и переустройство политических и институциональных рамок «принимающего» государства. Преобразующее воздействие некоторых миротворческих операций, очевидно, вступает в противоречие с рядом принципов, лежащих в основе законов оккупации. С таких позиций *status quo*, устанавливаемый законами оккупации, в большей степени является проблемой, которую необходимо разрешить, нежели ситуацией, к которой следует стремиться. Следует заметить, однако, что преобразующее воздействие некоторых миротворческих операций может быть реализовано только на сравнительно поздних стадиях, а не тогда, когда силы ООН устанавливают эффективный контроль над определенной территорией. Итак, противоречие между преобразующим воздействием и принципами, лежащими в основе законов оккупации, может быть сглажено применимостью и даже необходимостью применения данного *corpus juris* уже на первых стадиях вслед за фактическим занятием определенной территории. В свете вышесказанного ООН не может полностью отграничить свои миротворческие операции от всего раздела норм МГП.

Как отметил С. Ратнер, «международные организации, участвующие в оккупации и управлении территорией, не могут *post factum* отрицать международное гуманитарное право. С точки зрения доктрины, силы ООН – «голубые каски» или «добровольные коалиции [sic] – должны придерживаться международного гуманитарного права, как отмечается в серьезных научных исследованиях»².

Таким образом, применимость законов оккупации к миротворческим силам постепенно утверждается в доктрине международного права. Однако для того, чтобы законы оккупации могли иметь юридические последствия для миротворческих операций, нужно сначала определить пределы их применимости к такого рода операциям.

¹ *Zwanenburg M.* Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the Law of Occupation // *IRRC*, December 2004, № 856. – P. 762.

² *Ratner S.* Foreign Occupation and International Territorial Administration: the Challenges of Convergence // *European Journal of International Law*. – 2005. – Vol. 16, № 4. – P. 705.

С опубликованием Бюллетеня Генерального секретаря вопрос о применимости МГП, включая законы оккупации, к миротворческим операциям ООН наконец был решен в положительном смысле. Впрочем, применимость законов оккупации в условиях конкретной миротворческой операции зависит от самого определения «оккупация» и обстоятельств, при которых данный режим применяется в рамках миротворческой операции. Определение «оккупированная территория» столетней давности, содержащееся в ст. 42 Гаагского положения о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., по-прежнему определяет границы применения законов оккупации. Соответственно, территория считается оккупированной, когда она «фактически находится под властью вражеской армии». Оккупация – это «эффективный контроль власти над территорией, в отношении которой эта власть не имеет суверенного права, при отсутствии волеизъявления легитимной власти данного государства»¹. «Осуществление исключительной правительственной (административной) власти на территории, независимо от факта перемещения за пределы этой территории суверена (носителя этой власти)» выступает как дополнительный конкретно-юридический критерий применительно к миротворческим операциям ООН. Критерий «эффективного контроля» показывает различие между операциями, в рамках которых управление на основе мандата означает «оказание помощи» правительству или местным властям (к числу таких операций можно отнести миссии ООН в Конго в начале 1960-х гг., Ливане в 1978 г., на Кипре в 1964 г. и в Сомали в начале 1990-х гг.), а также операциями, в рамках которых осуществляется полноценное управление (UNMIK в Косово и UNTAET в Восточном Тиморе). Миротворческая операция, в рамках которой, согласно мандату, «оказывается помощь», характеризуется тем, что национальное правительство принимающего государства не перемещено куда бы то ни было, а законная власть не передается ООН. В миротворческой операции с «управленческим» мандатом администрация ООН является исключительным «источником власти» на территории проведения операции, то есть обладает законодательными, исполнительными и судебными полномочиями.

Любая аналогия между режимом военной оккупации и временным управлением (управлением переходного периода) ООН является неверной по определению. Проводить различие между ними

¹ Benvenisti E. The International Law of Occupation. – Princeton NJ: Princeton University Press, 1993. – P. 4.

необходимо с помощью мандата Совета Безопасности, который является правовой основой для учреждения администрации ООН и единственным (уникальным) источником ее власти на территории проведения миротворческой операции. Являясь источником власти администрации ООН, мандат Совета Безопасности обладает большей юридической силой, нежели любой другой правовой акт, устанавливающий законы оккупационного режима¹.

В практике миротворческих операций законы оккупации ни разу не применялись к администрациям ООН *de jure* или по аналогии, включая наиболее подходящие для применения аналогии МООНК и ВАООНВТ. Впрочем, в двух случаях – санкционированных ООН операциях² в Сомали (UNITAF) и Восточном Тиморе (INTERFET) – законы оккупации применялись *de facto* в ходе их проведения. Так, австралийский военный контингент, полагая, что в обеих упомянутых операциях наступили условия, достаточные для применения ст. 42 Гаагского положения, объявил себя связанным законами оккупации. Следует отметить, однако, что ни UNITAF, ни INTERFET не проводились под ответственным командованием или контролем ООН.

Спустя 65 лет после начала первой миротворческой операции, применимость МГП к членам миссий ООН уже не вызывает сомнения, во всяком случае, по мнению Секретариата ООН³. Однако признания данного факта одной лишь Организацией Объединенных Наций в лице Секретариата или Генерального секретаря недостаточно. Оно должно исходить также от государств, предоставляющих для участия в миротворческих операциях свои воинские контингенты. В этом смысле крайне важно, чтобы государства признавали полномочия Генерального секретаря ООН по инструктированию сил, находящихся под его командованием, относительно принципов и норм МГП. Государства также должны быть готовы преследовать в порядке национального судопроизводства членов своих воинских

¹ *Ratner S.R.* Foreign Occupation and International Territorial Administration: The Challenges of Convergence // *European Journal of International Law*. – 2005. – Vol. 16. – P. 695; *Sassòli M.* Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers // *European Journal of International Law*. – 2005. – Vol. 16. – P. 661; *Shraga D.* Military Occupation and UN Transitional Administrations – The Analogy and its Limitations – in: M.G. Kohen (ed.). *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law*, Liber Amicorum Lucius Caflisch. – Leiden-Brill, 2007. – P. 479.

² *Зверев П.Г.* Особенности современных миротворческих операций ООН // *Молодой ученый*. – 2013. – № 11. – С. 528.

³ *Shraga D.* The applicability of international humanitarian law to peace operations, from rejection to acceptance // *International humanitarian law, human rights and peace operations*. Ed. by Dr. G.L. Beruto. 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law. – Sanremo, 4-6 Sept., 2008. – P. 90.

контингентов, совершивших серьезные нарушения МГП, либо, в соответствующих случаях, передавать их в руки международного правосудия.

§ 7. Международное гуманитарное право о статусе персонала миротворческих операций Организации Объединенных Наций

*Extremis malis, extrema remedia*¹

Чаще всего международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов, в рамках проводимых Организацией Объединенных Наций и региональными организациями миротворческих операций исследуется с позиций содержащихся в нем принципов и норм, которые ограничивают использование силы персоналом, принимающим участие в указанных операциях². При этом довольно часто предается забвению иной, не менее важный, вопрос – о защите данными нормами персонала ООН и связанного с ним персонала в период миротворческих операций.

Особое внимание в данном вопросе необходимо уделить Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г. (далее – Конвенция о безопасности)³. С ростом количества миротворческих операций в странах, вышедших из жестоких гражданских войн, в ходе которых институты государственной власти были полностью разрушены, а закон и правопорядок попораны, члены как гражданского, так и военного компонентов этих операций все чаще подвергаются атакам, нацеленным на их жизни, служебные и жилые помещения, а также средства транспорта⁴. Большое количество летальных исходов в конечном итоге привело к тому, что в декабре 1994 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, призванную обеспечить правовую защиту персоналу ООН и ассоциированному с ней персоналу.

Конвенция криминализовала нападения на персонал ООН и связанный с ней персонал, указав, в частности, на такие преступления,

¹ (Лат.) «Особым случаям – особые меры».

² *Biermann W., Vadset M. Peacekeeping Principles in a Civil War-Like Conflict // Working Paper № 563.* – Norwegian Institute of International Affairs (NUPI): Oslo, November 1996.

³ Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, принята резолюцией 49/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1994 г. [URL] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/un_personnel_safety.shtml

⁴ Миротворцев ООН неоднократно брали в заложники или использовали как «живые щиты» в Боснии и Герцеговине, Хорватии и Сьерра-Леоне. В Боснии и Герцеговине 450 миротворцев были взяты в заложники для предотвращения дальнейших авиаударов НАТО. В Хорватии датские миротворцы использовались как «живые щиты», когда хорватские войска атаковали сербохорватские позиции в Книне. В Сьерра-Леоне 500 миротворцев ООН были взяты в заложники в мае 2000 г. боевиками ОРФ (RUF).

как убийства, похищения людей, другие посягательства на жизнь, здоровье и свободу указанного персонала, нападения на используемые персоналом помещения и средства транспорта. Конвенция возложила на участвующие в ней государства обязательство имплементировать ее нормы в национальные уголовные законодательства, предусмотрев соответствующие виды наказания, а также принять необходимые меры для обеспечения охраны и безопасности персонала ООН. Конвенция подтвердила принцип «накажи или выдай» (*punire aut dedere*), в соответствии с которым каждое государство-участник обязано либо преследовать в уголовном порядке преступника, находящегося на его территории, либо выдать его государству, обладающему судебной юрисдикцией для осуществления уголовного преследования данного лица¹. При детальном изучении положений Конвенции неизбежно возникает вопрос о связи норм международного гуманитарного права и охранительного (защитного) режима, устанавливаемого Конвенцией. Принимая во внимание, что, в соответствии с Конвенцией, персонал ООН не может быть подвергнут нападению, по МГП, когда этот персонал приобретает в ситуации вооруженного конфликта статус комбатантов, он уже не находится под защитой норм Конвенции 1994 года. Вместо этого в действие вступают нормы, регулирующие правила проведения военных операций, то есть нормы МГП. Конвенция 1994 г. неявным образом подтверждает взаимно исключаящие статусы, устанавливаемые МГП и охранительным режимом по Конвенции, и даже отчасти стирает границу между ними. Впрочем, с принятием в 1998 г. Римского статута Международного уголовного суда в категорию военных преступлений были включены и нападения на миротворцев как на лиц, пользующихся той же защитой, что и гражданские лица (гражданские объекты) по праву вооруженных конфликтов². Таким образом, был окончательно проведен юридический водораздел между защищенным по Конвенции положением миротворцев в качестве «гражданских лиц» и их статусом комбатантов (по МГП).

¹ Bloom E.T. Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel // American Journal of International Law. – 1995. – Vol. 89. – P. 621.

² Ст. 8 (2) (b) (iii) и (e) Римского статута. В этой связи раздел 1.2 Бюллетеня гласит: «Опубликование этого Бюллетеня не влияет на статус участников миротворческих операций как лиц, находящихся под защитой положений Конвенции 1994 г. о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала», или как некомбатантов, находящихся, как и гражданские лица, под защитой права вооруженных конфликтов». (По нашему мнению, спорным является приравнивание некомбатантов к гражданским лицам, равно как и само использование термина «право вооруженных конфликтов» – см.: Зверев П.Г. Правовой статус законных участников вооруженных конфликтов. Монография. – Калининград: Изд-во КЮИ МВД РФ, 2008).

Авторы Конвенции о безопасности прекрасно понимали, что нападение на персонал, участвующий в миротворческих операциях, будет квалифицироваться как преступное деяние, но аналогичное нападение на миротворцев, являющихся комбатантами во время вооруженного конфликта, состава преступления не образует. Ст. 2 (2) Конвенции о безопасности предложила «оговорку о переключении» (*switch clause*) – между ситуациями, в которых Конвенция действует и в которых не действует. Ст. 2 (2) Конвенции гласит: «Настоящая Конвенция не применяется к операции Организации Объединенных Наций, санкционированной Советом Безопасности в качестве принудительной меры на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, в которой какой-либо персонал задействован в качестве комбатантов против организованных вооруженных сил и к которой применяется право международных вооруженных конфликтов»¹.

Данное положение Конвенции подверглось критике по ряду оснований. В частности, в нем упоминаются только операции, осуществляемые на основе главы VII Устава ООН; далее, весь персонал теряет свою защиту, хотя фактически гражданские лица могут продолжать пользоваться защитой в рамках Конвенции; наконец, положение не дает ответа на вопрос о том, когда Конвенция вновь вступает в действие.

Едва кто-либо из персонала миротворческой операции становится комбатантом по смыслу МГП, весь персонал тут же теряет свою защиту в рамках Конвенции о безопасности. Такое решение основано на природе МГП, проводящего различие только между гражданскими лицами и комбатантами, но не различающего стороны конфликта. На практике довольно сложно установить, в какой момент времени военный персонал миротворческой операции превращается в комбатантов². С позиций международного уголовного права, это внушает тревогу, поскольку одно и то же деяние может быть противозаконным в один момент времени и абсолютно законным в другой момент времени. При этом не представляется возможным точно сказать, когда ситуация изменится.

Впрочем, ст. 2 (2) Конвенции о безопасности имеет отношение к международным вооруженным конфликтам. А *contrario* это означает, что в ситуации немеждународных вооруженных конфликтов

¹ Ст. 8 (2) (b) (iii) и (e) Римского статута.

² Зверев П.Г. О некоторых вопросах, возникающих в ходе проведения миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 12 (59). – С. 110-112.

нападение на (или захват) персонал ООН и связанный с ней персонал в любом случае является преступлением.

В ходе обсуждения Конвенции о безопасности подчеркивалось, что правовое положение военнослужащих, захваченных противником в немеждународных вооруженных конфликтах, урегулировано настолько плохо, что они даже не вправе претендовать на статус военнопленных. В качестве примера был приведен печальный опыт Сомали. Идея состояла в том, чтобы распространить действие Конвенции на ситуации немеждународных вооруженных конфликтов, с целью криминализации захвата персонала ООН и связанного с ним персонала.

Также можно утверждать, что данная идея действительно отражает ситуацию в немеждународных вооруженных конфликтах, когда негосударственные субъекты не могут полагаться на исключение, связанное со статусом комбатантов, и становятся объектами преследования по национальному уголовному праву по месту совершения деяния. Даже если негосударственные субъекты должны были соблюдать нормы МГП, они все равно могут подвергнуться уголовному преследованию по национальному законодательству за нападение на правительственные войска. Можно сказать, что Конвенция о безопасности закрепляет это деление на международном уровне. С ее помощью преступления, совершенные на национальном уровне, становятся предметом рассмотрения на международном уровне, в силу того что не только конкретные государства, но и все государства – участники Конвенции о безопасности обязаны преследовать в уголовном порядке или выдать лиц, подозреваемых в совершении преступлений против указанного персонала.

Такова теоретическая конструкция. С практической точки зрения необходимо принимать во внимание то, каким образом право воспринимается. Существует риск того, что повстанческие группы, вовлеченные в вооруженный конфликт с силами миротворческой операции, могут отказаться от соблюдения норм МГП¹. Если члены таких групп будут нести наказание за действия, рассматриваемые в контексте МГП как законные методы ведения войны, у них и впрямь не будет стимулов для соблюдения МГП. У противника, участвующего в немеждународном вооруженном конфликте, не будет причин для захвата миротворцев, поскольку, в соответствии с

¹ Зверев П.Г. Правовой статус персонала ООН и связанного с ней персонала во время миротворческих операций и правовой режим их защиты // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 1 (60). – С. 57-59.

Конвенцией, он должен будет немедленно освободить их после того, как они представятся. В худшем случае это неизбежно приведет к снижению защиты персонала миротворческой операции. В самом деле, зачем утруждать себя захватом противника, если его тут же нужно освободить?

Конечно, этот вопрос является частью более широкой проблемы применения правовых регуляторов в условиях разных видов вооруженных конфликтов, однако следует иметь в виду, что существующая система не всегда работает в интересах миротворческого персонала ООН. Также необходимо помнить о том, что довольно часто вооруженные конфликты включают в себя как международный, так и немеждународный элементы, вследствие чего различие между этими двумя типами конфликтов становится менее прозрачным с точки зрения применимого права.

Отметим ряд норм, которые предоставляют персоналу миротворческих операций повышенную степень правовой защиты. Самым важным документом для военного персонала миротворческой операции является Соглашение о статусе сил¹. Заключение данного соглашения требует обязательного согласия принимающей стороны на проведение на ее территории миротворческой операции. Даже если согласие, строго говоря, и не требуется (в операциях, проводимых по главе VII Устава), его все равно добиваются и получают в той или иной форме от правительства принимающего государства. Конечно, на территории могут находиться вооруженные группы, не контролируемые правительством и выступающие против миротворческой операции. Связь между применением силы и правовым статусом персонала миротворческой операции очевидна. Особое значение имеет то, в каком вооруженном конфликте – международном или немеждународном – принимают участие силы ООН. Один и тот же акт насилия, направленный против таких сил, в условиях одного конфликта может быть законным, а в условиях другого – противозаконным. Однако реализация защиты – это не только вопрос права, но также вопрос того, каким образом потенциальные нападающие на миротворцев воспринимают нормы МГП. Эти вопросы обретают еще большую актуальность ввиду того, что большинство конфликтов сегодня являются немеждународными, а сложные мандаты современных миротворческих операций

¹ Зверев П.Г. О некоторых вопросах, возникающих в ходе проведения миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 12 (59). – С. 110-112.

допускают для персонала этих операций риск быть вовлеченными в такие вооруженные конфликты.

В период вооруженного конфликта (неважно, международного или внутреннего) минимальный набор прав личности, начиная с права на жизнь, безусловно, должен быть гарантирован. Этой цели служит прежде всего закрепление этих прав в основных источниках международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов: Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г.

Так, ст. 3, общая для Женевских конвенций 1949 г., устанавливает, что к лицам, непосредственно не принимающим участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, запрещается применять следующие действия: а) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности, всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания; б) взятие заложников; в) посягательство на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение; г) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

Вполне очевидным фактом является то, что защита жизни человека, являющегося по смыслу МПП комбатантом (то есть реализация его права на жизнь), в процессе вооруженного конфликта в полной мере невозможна. Сама суть вооруженной борьбы подразумевает возможность применения насилия, и это насилие «узаконено» правом. Впрочем, как отмечают специалисты, гуманитарное право не безмолвствует даже в этом случае, так как, к примеру, положение, запрещающее применение оружия, способного причинить излишние страдания, частично направлено на то, чтобы поставить вне закона те виды оружия, которые становятся причиной слишком высокого уровня смертности среди солдат¹. Известный эксперт в области МПП Х.-П. Гассер отмечает, что одной только помощи жертвам войны недостаточно; важно, чтобы право

¹ Доклад Генерального секретаря ООН А/57/365 от 28 августа 2002 г. – С. 16.

накладывало ограничения на сами военные действия с тем, чтобы причинялось как можно меньше страданий и повреждений¹.

Персонал, принимающий участие в миротворческих операциях ООН (*UN peacekeeping field operations*), можно разделить на три большие категории: военнослужащие национальных воинских контингентов, предоставленные государствами – участниками Организации; военные и полицейские наблюдатели, командированные национальными правительствами в распоряжение руководства той или иной миротворческой миссии; гражданский персонал – наиболее многочисленная и наиболее уязвимая группа участников миротворческих операций. Внутри каждой из перечисленных категорий происходит более сложное дробление на условные подгруппы (так, гражданский персонал можно разделить на контрактных служащих ООН и волонтеров), но это не столь существенно в рамках настоящего исследования. Гораздо более важным является деление всего персонала ООН, принимающего участие в миротворческих операциях, на лиц, которых можно хотя бы формально отнести к категории законных участников вооруженных конфликтов, и гражданское население.

На наш взгляд, сложность в этом вопросе вызывают два обстоятельства. Первое – это отсутствие общепринятого в международном праве подхода относительно градации законных участников вооруженных конфликтов и соотношения их с гражданским населением. Согласно нормам международного права, все законные участники вооруженных конфликтов (в первую очередь это касается международных вооруженных конфликтов, регламентированных нормами МГП более четко) делятся на две группы: комбатанты и некомбатанты. Этот момент ни у кого не вызывает никаких сомнений. Трудности начинаются при попытке классифицировать категории комбатантов и некомбатантов². Общепринятая доктринальная позиция, сформированная еще в середине XX века и поддержанная большинством отечественных юристов-международников, базируется на отнесении к числу некомбатантов довольно широкого круга лиц. Однако детальный анализ положений Дополнительного протокола I 1977 г. позволил сформулировать качественно новый подход к решению данного

¹ См.: Бухмин С.В. Применение норм международного гуманитарного права в вооруженных конфликтах с участием сил ООН: дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2005. – С. 21.

² Зверев П.Г. Понятия «комбатант» и «некомбатант» в международном гуманитарном праве // «Теория и практика правоохранительной деятельности»: сборник материалов научных мероприятий, проводимых в День науки института 22 мая 2003 г. – Калининград: Изд-во КЮИ МВД РФ, 2003.

вопроса. В итоге круг лиц, относимых к числу некомбатантов, сузился до двух категорий: медицинского персонала и духовенства. Все остальные лица, соответственно, относятся либо к категории комбатантов, либо к числу гражданского населения. Данный подход, возникший сравнительно недавно, не получил широкого распространения¹. Большинство исследователей в области МПП не утруждают себя глубоким анализом этого вопроса, предпочитая слепо следовать авторитетному мнению известных юристов-международников как отечественного, так и западного направлений. Следует, однако, учитывать, что международное право развивается, пусть и не так стремительно, как другие сферы международного общения. Но даже по состоянию на конец 1970-х годов нормативная регламентация международных вооруженных конфликтов существенным образом отличалась от международно-правового регулирования вооруженных конфликтов середины XX века. Человечество же вступило в XXI век, поэтому многие воззрения полувековой давности, очевидно, утратили свою актуальность.

Второе обстоятельство, вызывающее затруднение при определении статуса персонала ООН, принимающего участие в миротворческих операциях, заключается в неопределенности правового положения так называемых «Вооруженных Сил ООН». Здесь, как и в предыдущем вопросе, нет единства мнений, в то время как международное право не дает однозначного ответа на этот вопрос. С одной стороны, цели деятельности ООН в масштабе даже отдельно взятой миротворческой операции не сводятся к прямому участию в вооруженном конфликте. Как раз таки наоборот, миротворческие силы ООН призваны разъединять противоборствующие стороны, не допускать эскалации конфликта, действовать прежде всего мирными средствами. И лишь в крайних случаях, строго определенных нормами международного права (насколько это возможно в условиях их расплывчатости), с оружием в руках вступать в вооруженный конфликт, соблюдая, однако, строгий нейтралитет. Само понятие «Вооруженные Силы ООН» является явно собирательным, не имеющим конкретно-материального выражения. Да, есть определенная атрибутика, присущая всем структурам, функционирующим в рамках деятельности ООН. Но одновременно с этим есть и международный правопорядок, базирующийся на общепризнанных принципах международного права, строго охраняющих государственный (национальный) суверенитет во всех

¹ Заявление Председателя Совета Безопасности ООН «Безопасность операций Организации Объединенных Наций» S/PRST/1997/13 от 12 марта 1997 г.

его проявлениях. В итоге Организация Объединенных Наций попросту не получает условий, необходимых для формирования своих собственных вооруженных сил. Хотя, повторимся, вопрос этот обсуждался неоднократно в период деятельности Организации. Таким образом, если встать на позицию существования Вооруженных Сил ООН (как собирательного понятия), то за лицами из их числа следует признавать статус комбатантов (некомбатантов). Если же, следуя формально-юридической логике, отрицать факт наличия у ООН неких вооруженных сил, вопрос о придании статуса законных участников вооруженных конфликтов лицам, находящимся под голубым знаменем Организации отпадает сам собой. Но тогда возникает серьезная проблема, далеко выходящая за рамки чисто юридического подхода. В случае, если эти лица все-таки примут (например, вынужденно) участие в вооруженном столкновении, какой статус они обретут? Будут ли они пользоваться всеми гарантиями, предоставляемыми МПП комбатантам и некомбатантам? Или же они будут рассматриваться национальными правительствами (силами оппозиции), с которыми вступят в борьбу, как преступники и в их отношении будут применены соответствующие меры воздействия? Вопрос непростой, требующий, на наш взгляд, решения на уровне универсального международного договора.

Вернемся к общим вопросам статуса персонала ООН под углом зрения МПП. Особый интерес представляет функциональное обеспечение неприкосновенности жизни и здоровья лиц, участвующих в миротворческих операциях ООН в условиях длящихся вооруженных конфликтов.

Институт функциональной защиты получил развитие во второй половине XX века, хотя изначально возник с появлением первых международных организаций в XIX столетии. Общий его смысл заключается в том, что государства – участники международных межправительственных организаций принимают на себя обязательство соблюдать особый статус международных служащих, оказывая им содействие в работе постольку, поскольку привилегии и иммунитеты предоставляются этим служащим не в их собственных интересах, но в интересах самих международных организаций, то есть в интересах эффективного и своевременного выполнения их учредительных целей.

Функциональная защита в широком смысле этого слова представляет собой совместные действия международной организации и ее государств-членов по обеспечению особого правового статуса международных служащих, выступающих от лица

этой организации. Это указывает на наличие определенного статуса, позволяющего и самой международной организации, и ее членам эффективно осуществлять свои полномочия. Обеспечивается функциональная защита путем проведения мероприятий, в которых принимают участие как сама организация, так и ее государства-члены, поскольку именно они определяют компетенцию организации, формулируют ее цели и задачи.

Следует помнить о том, что персонал ООН, участвующий в миротворческих миссиях, это не только сотрудники данной Организации (включая командированных лиц), но и граждане своих государств, поэтому ответственность за их безопасность лежит не только на ООН и принимающем государстве, но и на государстве, направляющем контингенты или командирующим конкретных лиц для участия в такого рода операциях. Ответственность за пресечение преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, и наказание виновных в совершении таких преступлений также лежит на них. В одном из своих докладов Генеральный секретарь ООН отметил, что ответственность государства, выступающего в качестве принимающей миротворческую миссию стороны, за обеспечение безопасности и защиты персонала международных организаций «вытекает из обычной и присущей любому государству задачи обеспечивать правопорядок и защиту людей в пределах своей юрисдикции. В отношении международных организаций, их должностных лиц и имущества считается, что на правительство возлагается особая ответственность в соответствии с Уставом ООН или его соглашениями с отдельными организациями»¹.

Все мероприятия по функциональной защите персонала международных организаций можно разделить на правовые и организационные.

Правовые мероприятия означают заключение государствами – членами ООН договоров, посвященных привилегиям и иммунитетам и самой Организации, и ее служащих, физической защите и обеспечению безопасности персонала организаций, а также соглашений между ООН (ее государствами-членами) со страной местонахождения ее штаб-квартиры или проведения миротворческой или гуманитарной операции. В ходе планирования операций по поддержанию или восстановлению мира могут быть заключены соглашения о статусе сил, в которых предусматриваются необходимые привилегии и иммунитеты, права и льготы военного,

¹ Доклад Генерального секретаря ООН А/57/300 от 15 августа 2002 г., п. 20.

полицейского и гражданского персонала. Принимающая сторона обязуется уважать международный характер функций сотрудников и пресекать совершение преступлений против лиц, пользующихся международной защитой. Принимающей стороной в рамках вооруженного конфликта, берущей на себя международные обязательства, может быть как правительство государства, так и те противоборствующие стороны, которые соглашаются на присутствие миротворцев на подконтрольных им территориях. Правовые мероприятия включают в себя также инициацию разрешения разногласий, связанных с толкованием и применением норм международных соглашений, посвященных вопросам правового статуса персонала и обеспечения его безопасности, что достигается либо путем консультаций, либо в судебном порядке.

К числу правовых мер по защите персонала относится также мандат на проведение операции, который, как правило, закрепляет обязанность принимающего государства обеспечивать безопасность персонала миротворческой операции, свободу его передвижения и доступа к беженцам и перемещенным лицам. Декларация об обеспечении эффективной роли Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности, принятая 7 сентября 2000 г., указала на необходимость включения в мандаты операций по поддержанию мира эффективных мер по обеспечению безопасности и охраны персонала ООН, а также оказание содействия Организации в получении обученного и надлежащим образом оснащенного персонала для таких операций¹. Немаловажное значение имеет высокая координация усилий военного, полицейского и гражданского компонентов миротворческой операции, общие параметры сотрудничества которых также фиксируются в мандатах.

Организационные мероприятия включают в себя меры по практическому обеспечению защиты и безопасности служащих ООН, что также гарантируется международными соглашениями. К их числу можно отнести образовательные программы по обучению персонала адаптации в новых условиях в стране пребывания, психологические занятия, курсы повышения квалификации, курсы международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, и т.д. В число организационных мероприятий можно включить своевременное и достаточное оснащение сотрудников ООН, необходимое финансирование операций и др.

¹ Резолюция Совета Безопасности ООН S/Res/1318 (2000) от 7 сентября 2000 г.

В 2002 г. организационным аспектам обеспечения функциональной защиты персонала ООН были посвящены сразу два доклада Генерального секретаря («Положение в области безопасности и защиты гуманитарного персонала ООН и персонала ООН», «Межорганизационные меры безопасности: рамки подотчетности для системы ООН по обеспечению безопасности на местах»), в которых подробно раскрыто содержание системы безопасности, функционирующей в каждой стране, где присутствует ООН¹.

Рассмотрение функциональной защиты в узком смысле предполагает комплекс действий ООН по обеспечению привилегий и иммунитетов международных служащих, их прав и свобод. Сюда же включаются встречные действия, предпринимаемые государствами – членами Организации. Совет Безопасности ООН неоднократно обсуждал необходимость создания действенной системы обеспечения безопасности персонала и указывал на недопустимость любых акций, ставящих под угрозу жизнь, здоровье и безопасность последнего. В частности, как отмечалось в заявлении Председателя Совета Безопасности ООН от 12 марта 1997 г., «принимая сторона и другие стороны, которых это касается, должны предпринимать все надлежащие меры для обеспечения охраны и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций». Особое внимание было обращено на то, что «в деле выполнения мандатов операций ООН нельзя обойтись без сотрудничества всех заинтересованных сторон, от которых требуется полное уважение статуса персонала ООН и связанного с ней персонала»². В результате появились специальные положения, посвященные безопасности персонала ООН, в резолюциях Совета Безопасности по Ираку, Боснии и Герцеговине, Восточному Тимору, Сьерра-Леоне, Афганистану. Так, применительно к ситуации в Боснии и Герцеговине Совет Безопасности уполномочил государства-члены «принимать по просьбе СПС все необходимые меры либо в защиту СПС, либо для оказания Силам содействия в осуществлении их миссии», признав «право Сил принимать все необходимые меры для защиты себя от нападения или угрозы нападения», а также требуя, чтобы «стороны уважали безопасность и свободу передвижения СПС и другого международного персонала»³.

¹ Доклад Генерального секретаря ООН А/57/300 от 15 августа 2002 г.; Доклад Генерального секретаря ООН А/57/365 от 28 августа 2002 г.

² Заявление Председателя Совета Безопасности ООН «Безопасность операций Организации Объединенных Наций» S/PRST/1997/13 от 12 марта 1997 г.

³ Резолюция Совета Безопасности ООН 1423 (2002) от 12 июля 2002 г.

Принципы МГП указывают на недопустимость любой дискриминации в отношении законных участников вооруженных конфликтов. Выше рассматривалась проблема определения правового статуса персонала ООН (военного и полицейского компонентов) в условиях вооруженного конфликта. Если признать ООН стороной вооруженного конфликта, правовое регулирование норм МГП автоматически распространяется на силы ООН, участвующие в миротворческих операциях, в частности, в операциях по принуждению к миру, получающих все большее распространение в современных условиях. Участники военных акций ООН будут считаться комбатантами, на которых, по мнению некоторых исследователей, будет распространяться специфический правовой режим защиты¹. Однако допустимо ли признавать ООН стороной вооруженного конфликта? Даже в рамках неоднозначной концепции принуждения к миру ООН вряд ли может выступать в качестве одной из сторон конфликта, поскольку это очевидно будет противоречить целям деятельности Организации.

Источники МГП, таким образом, не дают прямого ответа на вопрос, в каких ситуациях персонал ООН следует считать законными участниками вооруженных конфликтов (комбатантами и некомбатантами). В комментарии к Дополнительному протоколу I 1977 г. отмечается, что неправомерное использование атрибутики ООН «будет составлять акт вероломства в тех случаях, когда персонал Объединенных Наций имеет статус нейтральных лиц или лиц, находящихся под защитой, но не в ситуациях, когда военнослужащие Вооруженных Сил Объединенных Наций вмешиваются в конфликт в качестве комбатантов, даже если это происходит в целях поддержания мира»². Таким образом, статус комбатанта может возникнуть у лиц из состава военного контингента ООН не только в операциях по принуждению к миру, но и при проведении операций по поддержанию мира.

По мнению Э. Давида, «лица из состава сил ООН должны приравниваться к гражданским лицам, если эти силы не задействованы в операции, санкционированной Советом Безопасности в качестве принудительной меры в соответствии с положениями главы VII Устава ООН. Следовательно, если эти силы участвуют в операции по поддержанию мира, наблюдая за

¹ Бухмин С.В. Применение норм международного гуманитарного права в вооруженных конфликтах с участием сил ООН: дисс. ... канд. юр. наук. – Казань, 2005. – С. 100.

² Commentary on the Additional Protocol of June 8 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / Eds. Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann. – Geneva: ICRC, M. Nijhoff Publishers, 1987. – P. 439.

соблюдением соглашений о прекращении огня, а также за тем, не нарушают ли стороны конфликта границу или демаркационную линию, занимая позиции между воюющими сторонами, контролируя ход выборов и т.п., они не приравниваются к комбатантам и пользуются той же неприкосновенностью, что и гражданские лица»¹. Автор справедливо подчеркивает нейтральный и беспристрастный характер миротворческих операций ООН, в которых Организация не может являться стороной в конфликте по смыслу МПП.

Схожей позиции придерживается Б.Р. Тузмухамедов: «Под военными операциями в пользу мира будут пониматься операции с военным компонентом, учрежденные уполномоченным на то органом ООН, как правило, Советом Безопасности, действующим на основании главы VI и/или VII Устава ООН, и осуществляемые под общим командованием и оперативным руководством Организации, в лице Совета Безопасности и Генерального секретаря ООН. К таким операциям не относится применение военной силы по решению Совета Безопасности ООН в случае нарушения мира или акта агрессии, когда вооруженные силы, действующие от имени и по уполномочению ООН, приобретают статус комбатантов»².

Наконец, следует упомянуть Конвенцию 1994 г. о безопасности персонала ООН, ст. 2 (п. 2) которой гласит, что данная конвенция «не применяется к операции Организации Объединенных Наций, санкционированной Советом Безопасности в качестве принудительной меры на основании главы VII Устава ООН, в которой какой-либо персонал задействован в качестве комбатантов против организованных вооруженных сил и к которой применяется право международных вооруженных конфликтов». Иными словами, Конвенция закрепляет статус комбатантов за персоналом ООН с момента начала военных действий при условии, что они осуществляются с санкции Совета Безопасности согласно главе VII Устава ООН. Такая трактовка позволяет рассматривать Вооруженные Силы ООН стороной конфликта³. Данное положение Конвенции закрепило давно назревшую необходимость применения МПП в операциях ООН по принуждению к миру. Более того, тем самым была подтверждена позиция мирового сообщества относительно процесса

¹ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета. – М.: МККК, 2000. – С. 190.

² Тузмухамедов Б.Р. Применимость международного гуманитарного права в условиях военных операций ООН в пользу мира // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. 2001. – СПб., 2001. – С. 54.

³ Emanuelli C. Les actions militaires de reorganisation des Nations Unies et le droit international humanitaire. – Montreal, 1995. – P. 86-87.

«интернационализации» внутренних конфликтов при вмешательстве в них ООН. Наконец, Конвенция 1994 г. закрепила дополнительные гарантии безопасности персонала ООН и связанного с ним персонала, принимающего участие в миротворческих операциях ООН в качестве законных участников вооруженных конфликтов.

Все вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы. В условиях операций ООН по принуждению к миру, санкционированных Советом Безопасности на основании главы VII Устава, допустимо признание за Вооруженными Силами ООН статуса законных участников вооруженных конфликтов (комбатантов и некомбатантов). В случае же проведения ООН операций по поддержанию мира «нового поколения» (многогранных операций), концептуально оформленных в последнем десятилетии XX века и до сих пор не имеющих четких критериев применения вооруженной силы, вопрос определения статуса персонала ООН с точки зрения МПП остается открытым. На наш взгляд, вопросу нормативного определения статуса персонала ООН в условиях миротворческих операций (всех трех его компонентов) должно быть уделено особое внимание в ходе реформирования Организации Объединенных Наций.

§ 8. Защита гражданского населения во время миротворческих операций Организации Объединенных Наций

*Gens una sumus*¹

8.1. Обязанность защищать в современных миротворческих операциях и международное гуманитарное право

Предмет рассмотрения настоящего параграфа предполагает, что международное гуманитарное право, очевидно, применяется в условиях миротворческих операций. Однако практика показывает, что дело обстоит так далеко не всегда². Обычно правопорядок в миротворческих операциях обеспечивается множеством способов. При этом ни один из них не связан с военными действиями, которые регулируются нормами МГП. В целом, деятельность в рамках миротворческих операций, особенно на втором этапе их развертывания (то есть после первоначального разъединения воюющих сторон), гораздо ближе к полицейской или иной правоохранительной активности, нежели к традиционным боевым действиям. Более того, международные правовые стандарты, действующие во время таких операций, уходят своими корнями в область прав человека. В то же время при проведении Организацией Объединенных Наций или другими международными организациями миротворческих операций могут действительно возникать ситуации реальных боевых действий, которые подпадают под регламентацию норм МГП. На практике это приводит к многочисленным противоречиям, но факт остается фактом: деятельность международных организаций все чаще становится объектом обычного международного гуманитарного права, при условии, что его нормы действительно регулируют отношения, в которых принимают непосредственное участие международные организации. Речь идет об отношениях, регулируемых правом прав человека и МГП.

Эта дихотомия между правоохранительной деятельностью и ведением боевых действий, которые являются объектом разных, но пересекающихся правовых режимов, прослеживается и в иных контекстах, например, во время вооруженных конфликтов

¹ (Лат.) «Мы одно племя».

² Зверев П.Г. Миротворческие операции и международное гуманитарное право: сфера применения *ratione materiae* // Правовая наука. – 2013. – № 12 (27). – С. 7-9; Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – № 12 (59). – С. 638-641.

немеждународного характера или в случае оккупации¹. Конечно, когда речь идет о внутреннем насилии, государство действует, как правило, в правоохранительном режиме. И лишь в ситуациях вооруженных конфликтов правила поведения миротворцев также регулируются МГП. Оккупационные силы несут ответственность за обеспечение законности и правопорядка на оккупированной территории, реализуя ее в правоохранительном режиме. В условиях оккупации МГП гарантирует соблюдение данных принципов. Ввиду того, что гуманитарное право применяется в период военных действий, его нормы актуализируются на оккупированной территории, едва там разгораются боевые действия.

В случае с Организацией Объединенных Наций указанная дихотомия нашла отражение в двух документах: известном Бюллетене Генерального секретаря по применению МГП к миротворческим операциям ООН, с одной стороны², и Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, с другой³. При этом Конвенция о безопасности не применяется, если миротворцы ООН участвуют в боевых действиях в качестве комбатантов, в то время как, в соответствии с Бюллетенем, начинает действовать МГП.

В случае применения МГП к миротворческим силам возникает вопрос, действуют ли его нормы таким же образом, как и в отношении государств. На этот вопрос нет однозначного ответа. Здесь самое время вспомнить о новой норме международного права, введенной по инициативе ООН в 2005 г. и получившей название «обязанность защищать» (*responsibility to protect, R2P*). Общий ее смысл заключается в том, что суверенитет – это не привилегия, но обязанность государства, которая возлагает на него ответственность по защите населения, проживающего на его территории⁴. Данная норма находит свое выражение и в ходе миротворческих операций. Однако совместима ли сама идея обязанности по защите с правом защитников причинения ущерба гражданскому населению в той же мере, в какой оно

¹ Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 3 (62). – С. 94-96.

² Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – № 12 (59). – С. 638-641.

³ Зверев П.Г. Миротворческие операции и международное гуманитарное право: сфера применения *ratione materiae* // Правовая наука. – 2013. – № 12 (27). – С. 7-9; Зверев П.Г. Миротворческие операции ООН и Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г. // Материалы I Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы современной науки», март 2014. – Ставрополь: Логос, 2014. – С. 277-280.

⁴ Программа просветительской деятельности «Геноцид в Руанде и ООН» [URL] <http://www.un.org/ru/preventgenocide/rwanda/>; Сазонова К.Л. Концепция «ответственность за защиту» в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций // Юридическая наука. – 2012. – № 1. – С. 96-100.

предоставлено традиционным воюющим сторонам? В моральном плане ответ на этот вопрос будет, очевидно, отрицательным. Защитники должны избегать такого ущерба, который в других ситуациях является обычным последствием войны. Но каким по своей сути является данное отрицание: политическим или юридическим? Ответ на этот вопрос с позиций права требует более точного анализа понятий военных целей и принципа соразмерности в отношении сопутствующего ущерба.

К военным целям относятся объекты, уничтожение или выведение из строя которых дает военное преимущество. Но что такое военное преимущество в условиях миротворческой операции, реализующей обязанность защищать? Может ли какое-либо разрушение, которое облегчает деятельность миротворческой операции, рассматриваться в качестве «военного» преимущества (по сути, оправдания разрушения) в свете операции, конкретной целью которой является уменьшение страданий гражданского населения?

Схожие проблемы связаны с принципом соразмерности. Какой тип сопутствующего ущерба будет рассматриваться «не чрезмерным» и, следовательно, допустимым по МГП, если он причиняется тем самым лицам и объектам, на защиту которых направлены миротворческие операции? Действует ли принцип соразмерности в условиях миротворческих операций таким же образом, как и в рамках прочих военных операций? Ответ на этот вопрос, скорее, будет отрицательным, однако это вовсе не означает, что обычное международного гуманитарное право применяется к ООН иным образом, нежели к государствам. Скорее наоборот: как только дело доходит до определения военных целей и применения принципа соразмерности, следует учитывать контекст миротворческих операций, проводимых государствами и реализующих обязанность защищать.

Кроме того, существует область, в которой МГП может стать актуальным для миротворческих операций, не сопряженных с военными действиями.

Некоторыми своими нормами МГП предусматривает возможность участия в конфликте третьей стороны с целью оказания помощи гражданскому населению. Речь идет о правилах операций по оказанию помощи. Субъектами осуществления таких операций являются международные организации, и к ним применяются соответствующие положения Женевской конвенции IV 1949 г. и

Дополнительных протоколов I и II 1977 г.¹. На миротворческие операции может быть возложена задача по защите и облегчению операций по оказанию помощи. Прецеденты выполнения такой задачи уже имеются: в частности, это имело место на определенных стадиях конфликта в бывшей Югославии. Несмотря на отсутствие в международных договорах явных положений по данному вопросу, действуют основные правила, нашедшие отражение в Дополнительном протоколе I (ДП I), где говорится о том, что операции по оказанию помощи «должны осуществляться» (ст. 70). Что касается прямых нормоустановлений, то они будут находиться в мандате миротворческой операции, принимаемом Советом Безопасности ООН или другим уполномоченным органом. Таким образом, операции по оказанию помощи являются важным средством реализации обязанности защищать, возложенной на миротворческие операции.

Имеются также дополнительные положения, касающиеся вмешательства в вооруженный конфликт третьих сторон с целью защиты жертв войны. В них речь идет о медицинских формированиях и подразделениях гражданской обороны, предоставляемых третьими сторонами. Ст. 9 (ч. 2 п. «в») ДП I упоминает медицинские формирования беспристрастной международной гуманитарной организации. Вызывает сомнение, будут ли медицинские формирования миротворческих операций (которые, к слову сказать, сыграли значительную роль в некоторых операциях) подчиняться требованиям указанной нормы с точки зрения подконтрольности одной из сторон конфликта.

Несколько иным образом складывается ситуация в отношении гражданской обороны. Миротворческие операции на самом деле оказывают существенную помощь гражданскому населению в части мероприятий по гражданской обороне, как это определено ДП I. Примером тому является разминирование. Такого рода действия чрезвычайно важны для благополучия гражданского населения и выступают способом реализации обязанности защищать. Ст. 64 ДП I прямо предусматривает ту роль, которую международная организация играет в координации мероприятий гражданской обороны, осуществляемых третьими сторонами. Однако в то время, когда разрабатывалось указанное положение, авторы ДП I еще не знали, что спустя почти 30 лет появится специализированное

¹ Зверев П.Г. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. о законах оккупации в свете международного миротворчества ООН // Приволжский научный вестник. – 2014. – № 3 (31). – С. 88-90.

учреждение под названием Международная организация гражданской обороны. Вызывает сомнение, что миротворческие операции попадают в сферу действия данной нормы. Скорее всего, в каждом конкретном случае должен будет формироваться отдельный блок гражданской обороны. Только тогда, в соответствии со ст. 64 ДП I, ему будет разрешено, в частности, использовать отличительную эмблему гражданской обороны. А повышает ли это уровень защиты, предоставляемой «голубыми касками», – вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

8.2. Положения IV Женевской конвенции 1949 г. о законах оккупации в свете международного миротворчества Организации Объединенных Наций

Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. (ЖК IV) главным образом акцентирует внимание на взаимоотношениях оккупирующей державы с населением оккупированной территории и, в частности, на правовом статусе последнего¹. По этой причине в ней содержится большое количество норм, посвященных защите «покровительствуемых лиц». Ст. 4 Конвенции называет таковыми «лиц, которые в определенный момент и определенным образом находятся в ситуации конфликта или оккупации во власти одной из сторон конфликта или оккупирующей державы, гражданами которой они не являются».

Часть I раздела III («Статус покровительствуемых лиц и обращение с ними») содержит в себе нормы, регулирующие статус и обращение с покровительствуемыми лицами, проживающими на территории сторон конфликта и оккупированной территории. Ст. 27 указанного раздела перечисляет некоторые гарантии статуса указанных лиц. Подробный комментарий этой статьи дается Международным комитетом Красного Креста, который определяет ее как «основу всей Конвенции, провозглашающую принципы всего “права Женевы”»².

Другие нормы, устанавливающие основы обращения с указанной категорией лиц, содержатся в ст. 31 и 33 Конвенции. Современные миротворческие операции постоянно взаимодействуют с индивидами на территории принимающего государства, поэтому правила по обращению с ними чрезвычайно важны. Стандарты, предусмотренные ЖК IV, юридически полезны, однако

¹ Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 3 (62). – С. 94-96.

² Commentary: the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War / ed. by J. Pictet. – ICRC, 1958. – P. 199-200.

сформулированы в самом общем виде и представляют, таким образом, весьма ограниченное практическое руководство. Кроме того, сама Конвенция, в частности, ее ст. 5 и 27, предусматривают исключения из общего правила. К примеру, ст. 27 устанавливает, что «Стороны конфликта могут принимать такие меры безопасности и контроля в отношении охраняемых лиц, которые могут оказаться необходимыми в условиях войны».

Одним из важных аспектов обращения с индивидами во время миротворческих операций является задержание¹. Это прекрасно иллюстрирует инициированный в 2007 г. правительством Дании так называемый «Копенгагенский процесс», целью которого стало нахождение многостороннего решения проблем, возникающих при осуществлении задержания лиц во время международных военных операций². В данном вопросе четко ощущается потребность в руководящих принципах. Думается, что ряд положений ЖК IV мог бы стать такими руководящими принципами. Особый интерес в этом отношении вызывает опыт миротворческой деятельности Австралии в Восточном Тиморе. Австралийские вооруженные силы применили по аналогии ряд законов оккупации в разработке процедуры задержания для Международных сил в Восточном Тиморе. Применение нашли, в частности, ст. 70 и 76 ЖК IV. Среди прочих статей Конвенции, которые могут быть положены в основу руководящих принципов, следует назвать ст. 45, 68 и 78. В частности, ст. 68 и 78, согласно законам оккупации, обеспечивают правовую основу для задержания. Очевидно, указанные статьи могут использоваться как правовая основа для интернирования в тех случаях, когда законы оккупации применяются *de jure*. В остальных случаях они просто могут быть полезными для конкретизации положений мандата миротворческой операции, касающихся задержания. Часто в мандате, определяемом резолюцией Совета Безопасности ООН, присутствует фраза о том, что операция может использовать «все необходимые средства». Данная фраза является кратчайшей формулой санкционирования использования необходимой и пропорциональной силы для достижения постановленных в мандате целей. Право на использование силы подразумевает также полномочия по задержанию лиц. Однако простое упоминание, даваемое в резолюции, не дает

¹ Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2. – С. 581-584; Oswald B. Detention in Military Operations; Some Military, Political and Legal Aspects // Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre Operational. – 2007. Vol. 46. – P. 341.

² Зверев П.Г. Первый Копенгагенский процесс по обращению с задержанными в период международных военных операций // Молодой ученый. – 2014. – № 3 (62). – С. 646-648.

разъяснений по поводу того, каким образом должно осуществляться задержание.

Ст. 45 ЖК IV ведет речь о передаче задержанных. Помимо прочего, она предусматривает, что покровительствуемые лица могут быть переданы державой, во власти которой они находятся, только после того, как держава, во власти которой находятся данные лица, удостоверится в том, что держава, которой лица передаются, желает и может применять ЖК IV. Ст. 45 также предусматривает, что покровительствуемое лицо ни при каких обстоятельствах не может быть передано в страну, в которой оно могло бы опасаться преследований в связи со своими политическими или религиозными убеждениями.

В практике миротворческих операций нередки случаи передачи задержанных третьим лицам¹, что вызывает множество споров по этому поводу. Нидерланды, к примеру, заключили Меморандум о взаимопонимании с афганскими властями по вопросу передачи задержанных и обращения с ними. В основу меморандума была положена, в частности, ст. 45 ЖК IV.

В разделе IV ЖК IV содержится длинный перечень правил обращения с задержанными лицами. Этот перечень весьма актуален для миротворческих операций, особенно для ситуаций задержания лиц на длительный срок. И право прав человека, и международное гуманитарное право требуют человеческого обращения с задержанными. Помимо собственно юридического аспекта, гуманное обращение является также морально-нравственным требованием, и по этой причине обращение с задержанными является предметом общественного и политического контроля в государствах, предоставляющих воинские контингенты. Неправильное обращение с задержанными способно пошатнуть саму общественную поддержку миротворческих операций. Нормы ЖК IV об обращении с задержанными являются для военачальников в рамках миротворческих операций полезными стандартами, на основе которых обеспечивается гуманное обращение, даже если эти стандарты и не выступают как юридические обязательства в рамках той или иной миротворческой операции².

¹ Зверев П.Г. Первый Копенгагенский процесс по обращению с задержанными в период международных военных операций // Молодой ученый. – 2014. – № 3 (62). – С. 647.

² Зверев П.Г. Комплементарность права прав человека и международного гуманитарного права в условиях миротворческих операций ООН // ЭНЖ «Обязательственное право». – 2013. – 2 (3). – С. 3-8.

Изменения, затрагивающие в период оккупации институты власти оккупированной территории, не должны негативным образом сказываться на правах и свободах местного населения. Ведь если нет оккупации, нет и ограничений правового статуса личности. Это позволяет сделать вывод о том, что применение ряда норм ЖК IV органично связано с вопросом о состоянии оккупации в зоне проведения той или иной миротворческой операции.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что законы оккупации призваны регулировать те же самые или схожие ситуации, в рамках которых учреждаются и проводятся миротворческие операции. Следовательно, на их основе могут быть выработаны полезные рекомендации (инструкции) для военачальников миротворческих контингентов даже в тех условиях, когда *de jure* законы оккупации не применяются.

8.3. Защита уязвимых групп населения во время операций Организации Объединенных Наций в пользу мира

Главной характеристикой нормы «обязанность защищать» (R2P) является то, что применение принудительной военной силы расценивается как последний довод: когда все прочие средства воздействия исчерпаны, силовой вариант оправдан с моральной точки зрения и легален в рамках Устава ООН. Когда использование внешних миротворческих сил является единственным способом защиты людей от геноцида и массовых зверств, лучше, если это происходит с согласия национального (территориального) правительства. Если же такое согласие не последовало (возможно, по той причине, что само это правительство является частью возникшей проблемы), внешним силам приходится - в крайних случаях - принимать ответственность на себя.

Осуществление обязанности защищать порождает ряд сложных проблем для военных и полицейских планировщиков, поскольку это не та функция, которую они традиционно выполняют, опираясь на хорошо развитую доктрину и имея солидный опыт подобной деятельности. Речь идет ни о традиционных боевых действиях (целью которых является нанесение поражения противнику, а не просто прекращение определенных видов насилия или запугивания), ни о традиционном миротворчестве (операциях, осуществляемых в условиях мира, который можно поддерживать, и связанных в основном с наблюдением, контролем и проверками).

Новая задача получила название «миротворчество-плюс» («комплексное миротворчество»), где с самого начала предполагается,

что миссия, предназначенная, главным образом, для организации прекращения огня или мирного урегулирования, вероятнее всего, столкнется с теми или иными трудностями. При этом предполагается, что на определенном этапе возникнет потребность в использовании военных сил для целей защиты гражданского населения, а также в порядке самообороны. Иными словами, мандат такой операции будет основан, скорее, на главе VII, нежели главе VI, Устава ООН.

Миротворческие миссии последнего десятилетия почти всегда строятся на основе этих принципов, что, однако, не означает, что военные стратеги и командующие уже вполне с ними освоились. Впрочем, на этом действие нормы «обязанность защищать» не заканчивается. Всегда существует вероятность возникновения руандийского сценария, когда происходит вспышка шокирующих преступлений против человечности, с которой неспособна справиться ни одна из учрежденных ныне миротворческих операций и которая требует быстрой и четкой реакции новой или расширенной миссии, нацеленной на подавление насилия и защиту тех, кто оказались его жертвами. В данном случае это больше, чем просто «миротворчество-плюс», связанное с ответами на вызовы, но это и не война в традиционном ее понимании.

«Миротворчество-плюс» и миссии оперативного реагирования получили детальное описание в качестве «миссий по принудительной защите» (*coercive protection missions*) – термин, получивший распространение и крайне важный для формирования правосубъектности миротворческих сил¹. Однако формулировка четкого общего понятия операций – это всего лишь полдела. Их эффективность на практике зависит от целого ряда других моментов:

1) конфигурация сил (структура, количественный состав и оборудование в их распоряжении, возможность военных миротворцев осуществлять такого рода операции);

2) способность к развертыванию (насколько быстро эти силы смогут добраться до театра боевых действий, в которых они участвуют);

3) подготовка (обеспечение соответствия доктрины и процесса обучения этим операциям);

4) мандаты и правила ведения боя (ROE) (их соответствие конкретно взятой миссии);

5) военно-гражданское сотрудничество (правильное расположение всех структур для улучшения эффективности каждой

¹ Holt V.K., Berkman T.C. The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations. – Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006. – P. 114.

из них). Всем этим вопросам уделяется все большее внимание в национальном масштабе, а также в рамках многосторонних соглашений, обеспечивающих проведение военных операций, однако этого все же недостаточно.

Вопросы конфигурации миротворческих сил, их способности к быстрому развертыванию и аспекты военно-гражданского сотрудничества, безусловно, важны с оперативной точки зрения, однако большее значение обретают все-таки вопросы доктрины, мандатов и правил ведения боя. Отличие принудительных операций по защите от более привычных военных миссий, вкуче с постановкой расширенных задач, более характерных для полномасштабной войны, вместо традиционных наблюдения и контроля, актуализируют необходимость качественной подготовки миротворческих сил для выполнения этих задач. Значительного внимания требует обучение и правильная расстановка акцентов на принципах или доктрине, на которых базируется операция. «Доктрина» в военной терминологии является, по сути, официальным письменным руководством, которое транслирует широкие понятия. Например, зонтичный термин «принудительные операции по защите», используемый здесь, означает определенные фактические действия, необходимые на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях. Комиссары Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (Канада) излагают собственный взгляд на принципы, на которых должна быть основана доктрина, необходимая для подмандатных ООН операций по защите прав человека:

- операция должна преследовать строго определенные политические цели, выраженные в ясном и недвусмысленном мандате, обладать соответствующими ресурсами и правилами ведения боя (ROE);

- вмешательство должно политическим образом контролироваться, но за его непосредственное осуществление отвечает военный командир, обладающий всей полнотой власти, располагающий достаточными для выполнения своей миссии ресурсами и действующей в рамках единой субординационной системы, которая отражает единство задач и приказов;

- цель операции по защите прав человека состоит в обеспечении соблюдения прав человека и верховенства закона максимально быстрым и наиболее всесторонним образом; при этом такая операция не означает поражение государства, что должно найти соответствующее отражение при применении силы, установлении

ограничений на ее применение, инкрементализме и градуализме при постановке задач защиты;

- проведение операции должно гарантировать максимальную защиту всех слоев гражданского населения;
- должно обеспечиваться строгое соблюдение МГП;
- специальные подразделения интервенционных сил не должны иметь приоритет с точки зрения выполнения задач миссии;
- должна быть обеспечена максимальная координация усилий военных и гражданских органов власти и организаций¹.

Вооруженные силы большинства стран разработали доктрины для различных видов операций в поддержку мира, отличающиеся разной степенью сложности и детализации. Наибольших успехов в этом отношении добились Канада и Великобритания, которые создали самые четкие руководства для своих вооруженных сил относительно принудительной защиты, строго придерживаясь языка нормы «обязанность защищать». В то же время ни одна из крупных международных организаций – ООН, ЕС, Африканский союз, ЭКОВАС и даже НАТО – не разработала доктрину для операций, нацеленных на защиту гражданских лиц, подвергающихся непосредственной опасности. В частности, НАТО имеет полноценную доктрину для разных видов миссий, провозглашающую множество военных задач по защите граждан, но в ней нет специального раздела, посвященного защите гражданского населения как такового². Эти пробелы требуют устранения, насколько это возможно с помощью понятий и категорий, используемых различными правительствами и организациями.

Повсеместно оставляет желать лучшего подготовка (обучение) – как общая, так и непосредственно предшествующая миссиям, в которых защита гражданского населения является главной или приоритетной задачей, а принудительная сила – допустимым инструментом в ответ на вызовы и угрозы. Чтобы отразить характер современных миссий и лежащих в их основе сильных мандатов, производятся постепенные изменения. Однако и в национальном, и в международном контексте большее внимание уделяется таким сферам, как управление эвакуацией, управление массовыми скоплениями людей, обеспечение объектов безопасности и проведение патрулей, но не тому, например, как остановить воюющих от совершения грубых нарушений прав человека. Теперь

¹ ICISS, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Center, 2001. – P. 67.

² Holt V.K., Berkman T.C. *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. – Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006. – P. 126.

намного понятнее, чем во времена трагедии в Сребренице, что миротворческие принципы минимального использования силы, беспристрастности и согласия никоим образом не оправдывают бездействия перед лицом жестокости, а также то, что фактически необходимые и разрешенные действия, способ их осуществления, требуют большего внимания, подготовки и проработки¹.

Мандаты и правила ведения боя являются обязательными руководствами для конкретных миссий, описывая не только их основные задачи, но также то, когда, где и до какой степени их персонал может применять силу. Например, в случае с Миссией ООН в Демократической Республике Конго (МООНДРК, 1999-2010) в мандате, отраженном в резолюции Совета Безопасности ООН 1565 (2004), имеются пункты, которые ясно дают понять, что Совет Безопасности действует «в соответствии с главой VII Устава ООН», что он передает мандат МООНДРК, помимо прочих задач, «для обеспечения защиты гражданских лиц, включая гуманитарный персонал, находящихся под угрозой физического насилия», что он санкционировал Миссию, помимо прочего, на «использование всех необходимых средств, в пределах своих возможностей и в районах развертывания вооруженных подразделений». Правила ведения боя (ROE) для этой миссии, в свою очередь, прояснили, что именно означает словосочетание «все необходимые средства»: правило 1.7 гласит, что «[миротворческие] силы могут использовать, в том числе, смертельную силу для защиты мирных жителей, когда компетентные местные власти не состоят в состоянии сделать это»².

Формулировка «в том числе» в данном случае указывает на то, что любое применение силы должно быть пропорциональным ситуации, с которой сталкиваются миротворцы.

Существует настоятельная необходимость в том, чтобы в каждой принудительной миссии по защите – и уж тем более в любой военной операции – мандаты и правила ведения боя полностью соответствовали поставленной задаче, при наличии полномочий, даваемых им главой VII, там, где это необходимо. Кроме того, любая миссия должна проходить под знаком абсолютной ясности, без какой-либо двусмысленности относительно ее целей и задач. Оперативная эффективность миссии во многом зависит именно от этих положений. И при всей их очевидности нет никаких оснований полагать, что они

¹ Holt V.K., Berkman T.C. *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. – Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006. – P. 133-154, 188-191.

² Ibid. – P. 95.

рассматривались в прошлом или будут рассматриваться в перспективе.

Чтобы убедиться в том, что осуществляемые под эгидой нормы «обязанность защищать» принудительные операции в пользу мира на концептуальном уровне детально спланированы и грамотно осуществляются в полевых условиях, полностью согласуясь с нормами МГП, международному сообществу потребуется еще немало времени.

В ходе обсуждения вопросов применимости международного гуманитарного права и права прав человека в условиях миротворческих операций ООН предметом дискуссии часто становится правовое положение жертв войны (конфликта). Массовые нарушения прав человека во время кризиса стали отличительной чертой конфликтов последних десятилетий, а также способом привлечения внимания всего международного сообщества. Кроме того, в практическом плане, оказалось довольно трудно привлекать к ответственности нарушителей в разрушенных войной государствах и в постконфликтный период. Еще одной задачей международного сообщества стало формирование новых подходов и выбор верных стратегий выхода из конфликта с целью гарантирования прав человека в будущем. Наконец, внимания заслуживает потребность самих миротворцев в лучшем понимании сложных многоаспектных миротворческих операций и формирования такого потенциала и создания такой атмосферы толерантности, которые могли бы послужить примером всем остальным.

Участники семинара в Корнвалисе признали, что почти во всех вооруженных конфликтах самыми уязвимыми категориями являются женщины и дети, число жертв среди которых составляет большинство, а также беженцы и внутренне перемещенные лица. Отдельной темой стало обсуждение того, что в современных конфликтах целенаправленные и основанные на гендерном признаке нападения на женщин и детей получили широкое распространение, формируя тем самым логику и тактику ведения войны. В 1990-е гг. в бывшей Югославии и Руанде женщины становились специальным объектом для нападений со стороны военных и ополченцев, и это было, по сути, частью разработанной и запланированной стратегии. Все это обуславливает важность того, что лица, ответственные за проведение миротворческих операций, и персонал этих операций должны знать о гендерном насилии и гендерных преступлениях как средствах ведения войны, быть осведомлены о правах женщин и детей по МГП и праву прав человека, а также о своих обязательствах в

качестве миротворцев защищать и отстаивать права этих групп населения в ходе миротворческих операций.

История демонстрирует примеры гендерных преступлений в годы Второй мировой войны, когда японские оккупационные власти создавали так называемые «станции утешения» (*“comfort stations”*), в которых молодые девушки и женщины содержались в качестве сексуальных рабынь и подвергались неоднократному насилию. И хотя весь мир тогда прекрасно знал о существовавшей в годы войны системе сексуального рабства, более того – имелись доказательства этого, в ходе Международного военного трибунала для Дальнего Востока (1946-1948 гг.) ни один преступник не был привлечен к уголовной ответственности за организацию и участие в этой системе. Военным преступникам были предъявлены обвинения в убийствах, пытках, вивисекции и совершении множества других жестоких противоправных действий, но среди них не было обвинений в сексуальном рабстве. Спустя полвека в ходе конфликта на Балканах подобные злодеяния повторились. Только теперь военные преступления, сопряженные с обращением в рабство и изнасилованиями, рассматриваются Международным трибуналом по бывшей Югославии (МТБЮ). Подобные учреждения могут сыграть значительную роль в деле развития таких обвинительных процессов, а также помогут установить стандарты для Международного уголовного суда, других трибуналов, создаваемых для преследования лиц, обвиняемых в совершении военных преступлений, и, теоретически, для национальных законодательств. В то время как продолжается одиозное распространение этой общечеловеческой трагедии, на национальном уровне происходит совершенствование законов, их понятийного аппарата и растет решимость бороться с такими зверствами.

Дети страдают от войн и вооруженных конфликтов в огромных масштабах. Почти половину от общего количества беженцев во всем мире составляют именно дети, около 13 миллионов детей являются внутренне перемещенными лицами в своих государствах. По данным Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), свыше 300 000 детей в возрасте до 18 лет принимают участие в вооруженных конфликтах. Ежегодно от 8000 до 10 000 детей получают увечья или гибнут от наземных (противопехотных) мин, оставшихся со времен войны. По оценке ЮНИСЕФ, в период с 1986 до 1996 гг. в вооруженных конфликтах погибло 2 миллиона детей, были ранены 6 миллионов и более 1

миллиона остались сиротами¹. С учетом этого важно признать, что дети должны пользоваться особой защитой в ходе вооруженного конфликта в соответствии с рядом положений МГП. Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г. и Факультативный протокол к ней 2000 г., а также Статут Международного уголовного суда 1998 г. признают право детей на особую защиту в период вооруженного конфликта и квалифицируют набор, призыв в армию и вербовку детей в возрасте до 15 лет для участия в военных действиях как преступления против человечности. В то же время практически на всех континентах насилие в отношении детей продолжается.

Решающее значение для международного сообщества приобретает сегодня необходимость положить конец «культуре безнаказанности» (*“culture of impunity”*). Участники международных конференций и семинаров обсуждают способы, с помощью которых можно было бы прекратить состояние безнаказанности за нарушения, допущенные в ходе вооруженных конфликтов. Примерами служат деятельность Международного уголовного трибунала по Руанде (МУТР) и МТБЮ, создание Камбоджийским правительством чрезвычайных судебных палат для преследования лиц, совершивших преступления в Камбодже, а также международные усилия в Восточном Тиморе, где в рамках миротворческой миссии была создана судебная коллегия с исключительной юрисдикцией. Кроме прочего, коллегия ответственна за уголовное преследование лиц, совершивших военные преступления, преступления против человечности и геноцид.

Полезным может оказаться опыт Южной Африки и других государств по борьбе с безнаказанностью в постконфликтных общественных системах. Деятельность Комиссии по установлению истины и примирению в Южной Африке может послужить хорошим уроком для других стран, переживших вооруженные конфликты, ищущих средства по распространению знаний о нарушениях прав человека и связывающих между собой мир и правосудие. Такие средства имеют самое непосредственное отношение к ситуации в ДР Конго (ДРК), где конфликт начался еще в 1981 г. и признается ныне международным сообществом как дестабилизирующий мир и безопасность в регионе и наносящий серьезный урон гражданскому населению страны, в особенности женщинам и детям. По мнению специалистов, деятельность внутригосударственной комиссии по

¹ Report of the Secretary-General on Children and Armed Conflict, A/55/150 of 19 July 2000.

установлению истины и примирению не только поможет выявить грубые нарушения прав человека, совершенные в течение короткого периода времени, но также будет способствовать снижению этнической конфликтности и разногласий между различными этническими группами в ДРК.

В современных сложных условиях миротворчества и миростроительства миротворческие силы все чаще оказываются в ситуациях нарушения норм МГП, что вынуждает их действовать в качестве правоприменителей этих норм на различных уровнях¹, включая наблюдение, расследование и документирование нарушений, осуществление арестов², предъявление доказательств нарушений в судах, защиту свидетелей и т.д.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о том, какую роль должны играть миротворцы в новую эпоху международного уголовного преследования. Наибольшее количество споров по этому вопросу связано с определением компетентных органов, которые могут производить в условиях миротворческих операций аресты. При этом выражается озабоченность по поводу использования для этой цели военного персонала. Одни считают, что военные миротворцы не обладают соответствующей подготовкой, позволяющей им осуществлять аресты. По мнению других, речь идет не только об отсутствии у военных полномочий на реализацию арестов, но и о том, что среди самих военных вряд ли найдутся желающие этим заниматься. Позиция экспертов по правам человека сводится к тому, что военные миротворцы должны, в первую очередь, обеспечивать безопасность, а также, при необходимости, выполнять полицейские функции, в том числе производить аресты. Функция осуществления защиты гражданских лиц, подвергающихся непосредственной угрозе физического насилия, была включена в мандаты нескольких последних миротворческих операций, например, в мандат Миссии ООН в Сьерра-Леоне, утвержденный резолюцией 1270 (1999).

На наш взгляд, современные вызовы международной безопасности настолько сложны, что простое и четкое разграничение обязанностей между военным и полицейским компонентами маловероятно. В ходе развертывания сил международной

¹ Зверев П.Г. Миротворческие операции и международное гуманитарное право: сфера применения *ratione materiae* // Правовая наука. – 2013. – № 12 (27). – С. 7-9; Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – № 12 (59). – С. 638-641.

² Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы» – Пермь, 2014 (январь). – С. 128-130.

гражданской полиции в миротворческих операциях на Балканах неоднократно возникали затруднения, требовавшие вмешательства военного компонента. В ходе миротворческой операции в Боснии (МООНБГ, 1995-2002) охрана правопорядка возлагалась на местные органы власти, в то время как международная полиция осуществляла наблюдение, кураторство, производила обучение и, по мере необходимости, реструктуризацию и переориентацию местной полиции. В полевых условиях подразделения гражданской полиции, как правило, отказываются действовать на территориях, где военными предварительно не обеспечена безопасность. В любом случае все участвующие в обеспечении безопасности и правопорядка миротворческие силы должны играть определенную роль в осуществлении и защите прав человека, поэтому всем им необходимо быть в курсе основных аспектов положений МПП и права прав человека.

§ 9. Международное гуманитарное право об обращении с задержанными лицами в период миротворческих операций

*Materia tractanda*¹

В соответствии с положениями Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г., лица, которые сдаются в плен вооруженным силам противника во время боевых действий, становятся военнопленными (заключенными). Иными словами, «гражданские лица», которые выступают против операций, осуществляемых вооруженными силами, могут быть «захвачены» в ходе таких операций. В последующем они могут быть задержаны, но только в том случае, если это предусмотрено правилами ведения боя (ROE)². Принимающее государство несет ответственность за защиту, контроль и обращение с данными лицами. Если же принимающего государства не существует, либо оно контролируется противником, ответственные за защиту силы берут на себя ответственность и за этих лиц. Кроме того, классификация захваченных лиц, о которой пойдет речь ниже, означает, что силы учреждают строго регламентированную нормами права систему.

Термином «захваченные» охватывается несколько категорий лиц. Так, с военнопленными обычно обращаются последовательно и единообразно. Единственное исключение составляет ситуация допроса. Напротив, обращение с захваченными гражданскими лицами зависит от причин их задержания (ареста). Впрочем, необходимость дифференцированного обращения с различными категориями захваченных лиц не означает, что применению подлежат разные юридические нормы. Вне зависимости от того, содержится ли лицо под стражей у военных или передается гражданской полиции, оно имеет право при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением в соответствии с нормами Третьей Женевской конвенции, регулирующей положение военнопленных (1949).

Для более четкого уяснения правового статуса заключенных (военнопленных или захваченных лиц) следует обратиться к положениям национального законодательства. Показательным в этом отношении является пример Канады. Руководство по совместной

¹ (Лат.) «Предмет обсуждения».

² *Зверев П.Г.* Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 6 (65). – С. 551-553.

доктрине Министерства национальной обороны¹ определяет пять категорий заключенных:

Категория 1. Воюющие, включая гражданские военизированные формирования (ополчение), которые принимают участие в военных действиях, демонстрируют враждебные намерения или иным образом противодействуют деятельности миротворческих сил в период операции.

Категория 2. Воюющие или невоюющие, подозреваемые в совершении военных преступлений, преступлений против человечности и других серьезных нарушений международного гуманитарного права и права прав человека.

Категория 3. Невуюющие, которые совершают акты агрессии против миротворческих сил, предпринимают попытки хищения – тайного или открытого – охраняемых объектов или имущества таких сил либо совершают тяжкие проступки, определяемые в качестве таковых командующим миротворческими силами.

Категория 4. Невуюющие, которые несанкционированно проникают или пытаются проникнуть в зоны контроля миротворческих сил либо препятствуют деятельности последних демонстрациями, мятежами или иными враждебными действиями.

Категория 5. Невуюющие, которые задержаны из соображений безопасности, но не подозреваются в противоправной деятельности.

Отдельного внимания заслуживает вопрос об ответственности командующих миротворческими силами за обращение с захваченными лицами. Не упуская из виду «легитимность» операции, необходимо также принимать в расчет ее целевую (функциональную) направленность. Обычно эти аспекты учитываются на стадии планирования операции, а также в ходе ее проведения. Даже если вооруженный конфликт не является войной – с юридической точки зрения или с позиций его интенсивности – следует отметить, что в военном плане *savoir-faire* (то, как действовать) и *savoir-être* (отношение) отождествляются, будучи инспирированными (индивидуально и коллективно) нормами МПП, принципом уважения прав человека и, в частности, применением Третьей Женевской конвенции. Иными словами, ситуации, в которые вовлечены современные миротворцы, отличаются сложностью: так, сегодняшний противник завтра вполне может стать союзником.

Это означает необходимость повышенных требований к современным миротворцам. Для начала – требований к самим себе.

¹ Joint doctrine manual of the National Defense of Canada. Treatment of prisoners of wars and detained persons. Interrogations and interpellations during international operations / J7 doc.4/du 01/08/2004.

Равным образом – требований к командирам (ясность отдаваемых приказов и, при необходимости, их отмена). Наконец, требований к подчиненным (понимание, исполнение, применение).

Также это означает следующее:

- настоящий миротворец должен контролировать свою силу. Ненависть и иные деструктивные эмоции не должны руководить его действиями;

- миротворец должен уметь производить захват (задержание), обращаться, относиться терпимо, уважать противника и гарантировать его права;

- командир должен быть способен управлять конфликтами между подчиненными;

- командир должен поддерживать боевой дух своих подчиненных;

- миротворец должен уметь поддерживать спокойствие среди населения;

- миротворец должен уметь управлять ситуацией, снижая при необходимости ее напряженность.

Привитие этих основных качеств личному составу своих подразделений является задачей командира в полевых условиях. Другая задача состоит в их практическом применении в каждой ситуации, независимо от степени ее сложности. Неизменным всегда остается одно правило: начальник оперативного отдела (*chief of operations*) обязан принимать решения даже в самых экстремальных ситуациях. Несомненно, это влечет за собой определенные риски, но также обуславливает важность миротворческих задач. Реализуемые мероприятия должны быть юридически безукоризненными: содержание под стражей, допросы и освобождение из-под стражи лиц, конечно, проводятся в соответствии с военным регламентом, но в то же время должны опираться на четкие и общепризнанные правовые основы. Задержание и арест не являются синонимами, равно как и термины «захваченные лица» и «военнопленные». Однако с точки зрения обращения с обеими категориями лиц разница не так уж и велика. Критерий соответствия указанных процедур как национальному законодательству, так и МПП, несомненно, дает «моральную силу» решениям командиров в полевых условиях, делает их определенно легитимными. С другой стороны, недопустимо слишком упрощать значение и последствия данных процедур, сводя их только к юридическому аспекту. Необходимо также определить хронологию событий, установить, что именно и кем именно было совершено, прежде чем проводить различие между захваченными

лицами. При этом неизбежно возникает ответственность, основанная на выборе между освобождением одних задержанных и передаче в руки правосудия других. Кто даст гарантию того, что местное население не отыщет такое «освобожденное» лицо и не устроит самосуд? Где гарантия того, что сами миротворческие силы не передадут задержанного в руки излишне сурового местного правосудия? В конечном итоге ответственность за принятие таких решений лежит на командире миротворческих сил. Принимая в расчет его внутреннее убеждение, культуру и законы военного времени, можно сказать, что военачальник в полевых условиях «творит» закон и даже в какой-то степени «является» этим самым законом. Иными словами, традиционный закон «не всегда является заключительной инстанцией». В этом смысле именно военачальник выступает в качестве таковой, занимая позицию морального выбора между «абсолютным добром и абсолютным законом», теоретически идеального выбора, «тяготеющего к добру». Это и есть отражение фигуры военачальника в полевых условиях.

Вопрос о том, является ли конкретное лицо «заключенным», должен приниматься в расчет на каждом уровне командования и на каждой стадии процесса планирования. В этом отношении командир несет наибольшую ответственность. Именно его обязанностью является уважение и обеспечение правил проведения миротворческих операций. Чтобы соответствовать этим требованиям, командир должен знать свои четкие обязанности в отношении захваченных лиц или заключенных, находящихся под его ответственным контролем.

Главными обязанностями командира в отношении захваченных лиц являются следующие:

- соблюдение каждым миротворцем норм Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола I 1977 г.;
- обеспечение такого обращения с заключенными и задержанными, которое соответствует нормам МГП и ограничениям правил ведения боя;
- обеспечение создания структуры или учреждения для обращения с заключенными, которое имеет все необходимое и обладает размерами, позволяющими разместить предполагаемое или возможное количество заключенных;
- обеспечение оперативной эвакуации заключенных из зоны боевых действий, не подвергая их риску во время подготовки к эвакуации.

В то время как общую ответственность за обращение с заключенными несет сам командир (военачальник), он вправе

делегировать некоторые аспекты процессуальной ответственности своим подчиненным. Данный принцип действует на всех уровнях.

Актуальным сегодня является вопрос, связанный с нормами, касающимися военнопленных. Само существование данных норм обусловлено тем, что комбатант несет риск быть убитым в бою. Такой риск является реальным, поскольку комбатанты обязаны отличать себя от гражданского населения. В то же время нельзя утверждать, что лицо является комбатантом и поэтому должно внешне выглядеть в качестве такового. Впрочем, это предусматривается нормами Третьей Женевской конвенции. Даже если учесть, что эволюция вооруженных конфликтов повлияла на развитие данных норм, это не меняет того факта, что явственно видимые различия должны быть эффективными, по крайней мере во время каждого военного столкновения и в период, предшествующий непосредственному нападению.

В 2007 г. Дания решила организовать Копенгагенский процесс, и это не было случайностью. На протяжении нескольких десятилетий данная европейская страна активно участвовала в миротворческих операциях ООН, предоставляя свои национальные вооруженные силы и сотрудников полиции как наблюдателей. В качестве примера можно привести традиционную операцию по поддержанию мира на Кипре, в которой датские «голубые каски» приняли самое активное участие. Последнее десятилетие характеризуется бурным развитием международных миротворческих и, особенно, принудительных военных операций. Дания продолжает принимать участие в них. Датские сухопутные войска находились в составе международных миротворческих контингентов в Боснии и Герцеговине (МООНБГ), Косово (МООНК), участвовали в военных операциях в Ираке и Афганистане. Все указанные акции по ряду признаков существенно отличаются от традиционных операций по поддержанию мира. Во время их проведения значительно возрос риск для жизни и здоровья миротворцев: только в 2008 г. датский военный контингент потерял в Афганистане убитыми семь человек. В операциях «нового типа» датским военным, как и представителям других наций, участвующим в этих операциях, приходилось довольно тесно сотрудничать с местными властями в различных правовых и организационных рамках, что, по сути, является новеллой для миротворческой практики любых держав, имеющих за плечами многолетний опыт миротворчества на разных континентах.

Указанные обстоятельства не могли не повлиять на политическое и военное мышление правительства Дании, которое

было вынуждено обратить внимание на вопросы, ранее не считавшиеся актуальными. Данные вопросы уже давно вышли за рамки чистой теории. В феврале 2002 г. в Афганистане датский спецназ задержал около 30 афганских жителей, которые были переданы американским войскам. Спустя четыре года по данному эпизоду был снят документальный фильм, из-за которого правительство Дании подверглось жесткой критике, а один из задержанных в 2002 г. афганских граждан подал в суд на датское правительство за причиненный ущерб. Во всей этой истории главным стало то, что в момент передачи задержанных никто не задумывался о последствиях этих действий.

На сегодняшний день между двумя странами действует соглашение о передаче задержанных лиц. В июне 2008 г. датские войска задержали в провинции Гильменд двоих гражданских лиц, которые, предположительно, представляли угрозу для войск Альянса в Афганистане. Оба задержанных были переданы Афганскому национальному управлению безопасности в соответствии с вышеупомянутым соглашением. Через некоторое время переданные лица исчезли. Датские войска произвели розыск и обнаружили их помещенными в местную тюрьму для отбывания пятилетнего срока заключения.

В 2007 г. датские военно-морские силы проводили операцию в территориальных водах Африканского Рога в составе 150 Экспедиционного корпуса и в то же время в рамках операции по защите продовольственных судов от сомалийских пиратов. Наибольшую трудность в ходе проведения этих операций вызвало вовсе не определение их правовых рамок, не получение одобрения датского парламента и даже не развертывание вооруженных сил в тысячах километров от Дании. Одним из наиболее сложных правовых, политических и практически обусловленных вопросов стал вопрос задержания датскими военными сомалийских пиратов. Актуальность вопроса задержания в ходе военных (и миротворческих) операций сегодня ни у кого не вызывает сомнения¹.

Приведенные примеры иллюстрируют проблемы, с которыми часто сталкиваются не только солдаты и военные юристы, но и государства, желающие внести свой вклад в международные военные усилия по обеспечению мира и стабильности в условиях соблюдения и добросовестного осуществления международно-правовых обязательств. Сегодня нередкой является ситуация, при которой

¹ Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2. – С. 581-584.

вооруженные силы, дислоцированные в рамках международных операций, выступают в поддержку правительств, нуждающихся в их помощи для стабилизации обстановки в тех или иных странах. В этих операциях международные вооруженные силы могут выполнять задачи, которые обычно ставят перед ними национальные органы власти. К числу таковых относится и задержание лиц в условиях военных и полицейских операций. В то же время практически невозможна передача задержанных местным властям, поскольку это может противоречить юридическим обязательствам государств, предоставляющих свои контингенты.

Все это приводит к целому ряду фундаментальных проблем, принимающих самые разные формы. Каковы правовые основания для задержания лиц в международных военных операциях? Какими должны быть режим обращения с задержанными лицами и условия содержания их под стражей? Какими правовыми нормами и процедурами регламентирован процесс передачи задержанных лиц между государствами, участвующими в военной коалиции, и принимающим государством, а также между самими партнерами по коалиции? Что именно подразумевается под «задержанием»? И наконец, зависят ли ответы на все эти вопросы от того, что состояние международного конфликта, в условиях которого проводится военная операция, меняется на состояние немеждународного (внутреннего) конфликта?

Разумеется, комбатант, находящийся на поле брани, не может дать однозначные ответы на эти вопросы. И сам факт отсутствия ответов серьезно подрывает эффективность военных усилий и, как следствие, препятствует достижению поставленных целей. И это только одна сторона медали.

Другая ее сторона – это, конечно, положение самих задержанных. Отсутствие ясности и неуверенность самих военнослужащих не пойдет на пользу никому, даже задержанным. Нынешняя ситуация, когда обращение с задержанными в значительной мере остается на усмотрении государств, предоставляющих свои воинские контингенты и принимающих соответствующие специальные (*ad hoc*) решения, по сути, не удовлетворяет никого. Не должно быть такого, чтобы положение каждого задержанного зависело от того, кем конкретно он был задержан. На практике же дело сейчас обстоит именно так.

Решению указанных вопросов и был посвящен Копенгагенский процесс 2007 г. Его основной целью стало формирование юридических рамок для всех стран, предоставляющих воинские

контингенты для участия в миротворческих операциях, а также, когда в этом есть необходимость, для принимающего государства. Вся работа Копенгагенского процесса была направлена на устранение существенных противоречий между юридической теорией и практической деятельностью в полевых условиях. В то же время Копенгагенский процесс никоим образом не был нацелен на девальвацию уже созданных правовых основ, касающихся защиты задержанных лиц в условиях вооруженного конфликта или за его пределами.

В рамках Копенгагенского процесса состоялся ряд мероприятий, посвященных проблемам обращения с задержанными и заключенными на основе опыта, полученного датскими войсками в Афганистане и Ираке.

В конференции приняли участие представители 17 государств и ряда международных организаций, имеющих опыт работы в условиях международных военных операций, в том числе МККК. Конференция подтвердила, что задержание является необходимым, обоснованным и законным средством во время международной военной операции. В то же время Копенгагенский процесс подтвердил, что задача обращения с задержанными в одинаковой степени касается всех членов международного сообщества: государств – первичных субъектов международного права и международных организаций как субъектов производных.

Прошедшие в ходе конференции обсуждения ясно показали, что ее задача состояла не в разработке новых правил задержания в условиях международных военных операций, но в достижении общего понимания конкретного содержания уже существующей правовой базы, а также в возможном ее разъяснении и распространении знаний о ней в рамках уже проводимых операций.

Вторым этапом Копенгагенского процесса стал состоявшийся в мае того же года международный семинар, посвященный анализу лучших достижений в национальном, региональном и международном (универсальном) ракурсах. Задачей семинара стало определение наиболее эффективных практически обусловленных элементов для разработки общей платформы и конкретного перечня инструментов, применимых в условиях миротворческих операций. Итоги семинара оказались крайне полезными с точки зрения сделанных в ходе него рекомендаций, основанных на опыте участия в миротворческих операциях на Африканском континенте, и обозначения роли распространения знаний о международном гуманитарном праве, применяемом в период вооруженных

конфликтов. Данные вопросы самым непосредственным образом связаны с процедурами задержания и обращения с задержанными лицами.

Тогда же, в октябре 2007 г., было запланировано еще два мероприятия, состоявшиеся позже в Нью-Йорке (осенью 2008 г.) и в Копенгагене в начале 2009 г. (Второй процесс). В них приняло участие уже гораздо большее количество представителей государств и международных организаций, но именно в ходе Копенгагенского процесса 2007 г. была впервые высказана мысль о необходимости четкого уяснения содержания правовых основ процедуры задержания в период международных военных операций.

Итоговый акт Копенгагенского процесса 2007 г. определил правовые рамки будущей общей платформы, регламентирующей вопросы обращения с задержанными в ходе военных операций. В перспективе указанный документ должен был лечь в основу сотрудничества государств, предоставляющих воинские контингенты для участия в международных операциях, и принимающих стран – в отношении лиц, задерживаемых в ходе любой будущей международной военной операции. С этой целью министерство иностранных дел Дании предварительно провело ряд информационно-разъяснительных мероприятий по обсуждению и повышению эффективности существующих правовых рамок для обращения с задержанными. Весьма результативным в этом плане оказался и проведенный уже в марте 2008 г. в Аддис-Абебе (Эфиопия; также столица Африканского союза) семинар в рамках сотрудничества ЕС и АС. На семинаре, в частности, было отмечено, что проблемы, с которыми пришлось столкнуться международным силам в Афганистане и Ираке, давно вышли за рамки регионального масштаба, став проблемами универсального характера. Ярким примером тому явились многоаспектные миротворческие операции, учрежденные в первой декаде XXI века на Африканском континенте под эгидой ООН и ЕС (так называемые «гибридные операции»).

Вместе с тем было бы ошибочным считать Копенгагенский процесс совокупностью международных усилий, сосредоточенных исключительно на разработке общих стандартов. Конференция стала международным форумом для обмена опытом, идеями и наиболее эффективными разработками. С ее помощью удалось акцентировать внимание международного сообщества на целом ряде теоретико-правовых и практических вопросов. Это, в свою очередь, не могло не сказаться благоприятным образом на таком развитии национальной политики отдельных государств, которая обеспечивает полное

соблюдение фундаментальных прав и свобод и их гарантий в отношении лиц, задержанных и содержащихся под стражей в условиях военных операций. В таком ключе Копенгагенский процесс может рассматриваться еще и как инструмент распространения знаний о международном гуманитарном праве, применяемом в период вооруженных конфликтов.

Копенгагенский процесс, инициатором и вдохновителем которого выступило правительство Дании, не стал, однако, мононациональным проектом. Его результативность обусловлена активной деятельностью многих других государств и международных организаций, начиная с ООН и НАТО. Значительный вклад в развитие процесса, как отмечалось, внес Международный комитет Красного Креста.

Представляется, что основные положения, сформулированные в ходе Копенгагенского процесса, касающиеся правового статуса задержанных в ходе международных военных операций лиц, могли бы всерьез заинтересовать не только страны НАТО, но и российское внешнеполитическое ведомство. Изучение и практическая реализация Россией западноевропейского опыта по данному вопросу могли бы стать еще одним шагом по преодолению политической изоляции или определенного международного политического отчуждения нашей страны и повышению эффективности российского вклада в международные миротворческие процессы.

§ 10. Предупреждение нарушений международного гуманитарного права во время миротворческих операций

*Pro mundi beneficio*¹

Современный этап деятельности Организации Объединенных Наций проходит под знаменем сотрудничества с различными международными организациями и учреждениями, в том числе с Международным уголовным судом (МУС)². Международные суды, созданы ли они ООН для решения специальных задач или государствами для собственных целей, являются вспомогательными органами правосудия в деле предупреждения и наказания за преступления, о которых идет речь в их учредительных документах.

Основная интегральная ответственность за уголовное преследование, расследование, наказание и предупреждение этих преступлений лежит на национальных органах правосудия, и создание международных судов, на примере МУС, самым непосредственным образом подтверждает эту ответственность. В меньшей степени она касается подведомственных ООН судов, которые обычно создаются в случае прекращения добровольного сотрудничества или снижения активности заинтересованного государства. Подробнее следует остановиться на национальной судебной системе и правоохранных компетенциях, направленных на предотвращение и расследование преступлений, нарушающих нормы международного гуманитарного права. Правы те, кто отмечают проблемы сотрудничества государств с создаваемыми ими международными судами: политическая воля, выражающаяся в принятии мандата, делает эти суды функциональными, но одного лишь этого явно недостаточно. Чтобы международные суды работали эффективно, требуется сотрудничество национальных правительств и миротворческих сил в плане оказания помощи правоохранным деятельности судов. Классическим примером стал провал на Балканах Исполнительных сил (IFOR) и Сил быстрого реагирования Европейского союза (EUFOR), которые не смогли в ряде случаев исполнить свои обязанности, закрепленные мандатом, по запросу международных судов и поручениям на оказание им помощи. Не говоря уже о Силах ООН по охране (СООНО, 1992-1995), которые им предшествовали, и мандат которых не содержал каких-либо упоминаний об оказании

¹ (Лат.) «На благо мира».

² Зверев П.Г. Миротворческие операции ООН и Международный уголовный суд // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 3 (37).

помощи органам международного правосудия. Впрочем, это был провал даже не самих СООНО, но прежде всего политического процесса в Совете Безопасности, который исправил свою ошибку позднее, при принятии мандатов IFOR и EUFOR.

Для МУС очевидна необходимость сотрудничества государств по этим вопросам, которое, впрочем, довольно трудно гарантировать ввиду отсутствия механизмов обеспечения исполнения обязательств, взятых на себя государствами при подписании Римского статута. Кроме того, не все государства являются участниками Статута, и нет каких-либо юридических оснований требовать их сотрудничества в расследовании преступлений. Наконец, прежде чем международный суд сможет осуществлять свои полномочия, необходимы аресты, производимые миротворческими силами¹.

Возникающие в этой связи трудности в определенной степени могут быть разрешены, как в случае с ДР Конго, путем повторного обращения в Совет Безопасности ООН и получения от него поддержки.

Основное обязательство государств по Римскому статуту заключается в том, чтобы расследовать нарушения МГП, сообщать о них, преследовать в судебном порядке и наказывать виновных лиц. Деятельность МУС позволяет выяснить, насколько точно государства выполняют это обязательство. В этом смысле показательным примером является ситуация в Судане. В отличие от правительства Судана, власти упомянутой ДР Конго готовы сотрудничать с МУС. В то же время возникает закономерный вопрос: если правительство Конго нацелено на сотрудничество с МУС в деле преследования за международные преступления, почему оно само не осуществляет уголовное преследование за такие преступления, согласно Статуту? Безусловно, конголезское правительство имеет право делегировать полномочия по уголовному преследованию МУС, и оно этим правом успешно пользуется. И все же настоящая проверка на эффективность ожидает Суд в такой ситуации, когда национальное правительство не готово к сотрудничеству. Предложит ли Совет Безопасности в этом случае свою помощь? (Возвращаясь к ситуации в Дарфуре, следует отметить, что первоначально, в 2003-2004 гг., ситуация в этом регионе не квалифицировалась международным сообществом как акт геноцида). Эффективное уголовное преследование в лице МУС даст всему миру реальный сигнал того, что этот суд является чрезвычайно

¹ Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы», январь 2014. – Пермь, 2014. – С. 128-130.

ценным и важным учреждением для всего мирового сообщества. Однако добиться его эффективности можно только в тесном сотрудничестве с ООН и национальными правительствами.

С точки зрения национального права, предупреждение включает в себя два аспекта: 1) правоохранительную функцию, нацеленную на предотвращение совершения правонарушений; 2) сдерживающий фактор, смысл которого состоит в том, что судебные органы поддерживают всю правоохранительную систему путем наложения эффективных наказаний на нарушителей МГП. Преимущество национальных систем заключается в том, что они всегда «под рукой», в непосредственной близости к заинтересованным сторонам. Практически все крупные государства имеют собственные уголовные кодексы, которые криминализируют нарушения МГП, и практически каждый участник Римского статута признает преступлениями деяния, в отношении которых МУС обладает собственной юрисдикцией.

Что касается сообщений о нарушениях МГП – для вооруженных сил (не обязательно участвующих в международных миротворческих операциях), для любой вооруженной группы *ad hoc*, наконец, для каждого государства – существует требование, согласно которому, если комбатантам становится известно о нарушении МГП, они должны сообщить об этом по цепочке инстанций (*chain of command*) для принятия соответствующего решения. При этом нет какого-либо исключения из этого правила. На одной из пресс-конференций в Пентагоне (США) во время войны в Ираке министру обороны США Д. Рамсфелду и председателю Объединенного комитета начальников штабов генералу Пейсу был задан вопрос о том, что если солдат становится свидетелем нарушения МГП, следует ли ему предотвращать таковое? Ответ председателя Объединенного комитета был утвердительным: в такой ситуации солдат обязан вмешаться и предотвратить нарушение, остановить его. Что касается министра обороны, то он не был так категоричен в своем утверждении относительно принятия мер для предотвращения нарушения. Позже удалось выяснить причину столь неуверенного ответа министра обороны. Он сказал, что ответить на данный вопрос однозначно нельзя, памятуя о разных культурах, ситуациях, среде. Когда аналогичный вопрос был задан канадскому начальнику Штаба обороны, его ответ был однозначно утвердительным: солдат обязан принять меры для предотвращения таких нарушений.

В вопросе о том, какая судебная система доступна для уголовного преследования и применения наказания за преступления,

очевидно, что каждое государство имеет в своем распоряжении такую систему. Практически все нарушения МГП являются преступлениями против каждого государства в отдельности и преследуются ими в уголовном порядке. Этот процесс является динамичным, доступным и касается не только уголовного преследования, ареста, расследования и наказания за преступления, совершенные личным составом вооруженных сил противника, но также участников собственных вооруженных сил, которые нарушают нормы МГП.

В практическом плане речь идет о любых вооруженных силах, хотя ситуации могут различаться, и какой-либо единый шаблон применить невозможно.

В то время, пока ООН разрабатывала правовые и организационные средства повышения безопасности персонала Организации и связанного с ней персонала, возникла *проблема нарушения МГП самим персоналом миротворческих сил* в ходе проведения операций и их судебного преследования на международном или национальном уровнях. В развитие положения о том, что военный персонал миротворческой операции на протяжении всего срока службы в ней остается под юрисдикцией государства своей национальной принадлежности и, в случае совершения дисциплинарных проступков и преступлений, подпадает под его судебную юрисдикцию, стандартное соглашение о статусе сил предусматривает, что члены военного компонента миротворческой операции ООН подлежат исключительной юрисдикции направляющего их государства в отношении любых преступлений, совершаемых ими в принимающей стране. В обмен на абсолютный иммунитет от местной юрисдикции государства, на территории которого проводится миротворческая операция, государству национальной принадлежности следует осуществлять судебное преследование указанных лиц в рамках национального судопроизводства. Не имея собственных органов уголовной юрисдикции и военных трибуналов, ООН фактически не способна вершить правосудие в указанной сфере¹. Впрочем, международная практика знает случаи преследования миротворцев органами международного правосудия: в 2002 г. широкое обсуждение вызвал запрос США об изъятии, на основании резолюции Совета Безопасности ООН, членов миротворческих операций, являющихся

¹ § 4 Бюллетеня Генерального секретаря «Соблюдение Силами Организации Объединенных Наций международного гуманитарного права» гласит, что «в случае нарушений международного гуманитарного права, члены военного персонала Сил ООН преследуются в судебном порядке страны их национальной принадлежности».

гражданами этой страны, из-под юрисдикции Международного уголовного суда. 12 июля 2002 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1422, содержащую запрос, на основе главы VII Устава ООН и в соответствии со ст. 16 Римского статута, о том, чтобы Международный уголовный суд не начинал (прекратил ранее начатое) расследование или уголовное преследование любого действующего или бывшего члена миротворческой операции ООН, который является гражданином государства, не являющегося участником Римского статута, по поводу любого действия или бездействия, связанного с деятельностью миротворческой операции ООН. Первоначально установленная отсрочка на 12-месячный период была увеличена годом позже, 12 июля 2003 г., на основании резолюции Совета Безопасности 1487, еще на 12 месяцев. Резолюция 1487 стала второй по счету и последней в своем роде «всеобъемлющей» резолюцией, которая отложила все текущие расследования и уголовные преследования действующих или бывших членов миротворческих операций ООН, представляющих государства, не являющиеся сторонами Статута Международного уголовного суда. После выдвинутых в адрес США обвинений о применении пыток к заключенным в тюрьмах Абу-Грейб и Гуантанамо, новых попыток заручиться поддержкой членов Совета Безопасности ООН по аналогичной резолюции, принятой в 2004 г., не последовало.

§ 11. Опыт региональных организаций: миротворческие операции и международные полицейские миссии Европейского союза в свете международного гуманитарного права

*Saeculorum novus nascitur ordo*¹

Большинство европейских государств направляют сотрудников полиции, отобранных в национальных полицейских структурах, в международные полицейские операции. Исключение составляет Великобритания, полиция которой, как в США, организована, в основном, на местном уровне². Являясь крупными донорами для операций ООН и, с недавнего времени, полицейских операций, спонсируемых европейскими государствами³, европейские правительства пришли к выводу о необходимости реформы собственных систем развертывания, что значительно увеличило бы международные возможности гражданской полиции.

С 1999 г. Европейский союз разрабатывает задачи и процедуры по улучшению качества и своевременности вклада европейских государств в полицейские миссии ООН, ОБСЕ и ЕС. В июне 2000 г. в районе Фейра (Португалия) состоялось совещание глав государств и правительств (известное как саммит Европейского совета в Фейра), в ходе которого государства-участники договорились сформировать к 2003 г. резервные полицейские силы в составе 5 000 сотрудников для международных миротворческих операций. В состав резервных сил входят как сотрудники полиции персонально, так и сводные полицейские подразделения. 1 000 полицейских готовы к развертыванию в течение 30 дней⁴. Саммит Европейского совета в Фейра также призвал к увеличению потенциала гражданской полиции в трех сферах «околополицейской» деятельности: верховенство права (*rule of law*), гражданское управление (*civil administration*) и защита гражданского населения (*protection of civilians*) в условиях стихийных бедствий и других кризисных ситуаций. Развитие полицейского потенциала осуществляется в контексте Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), принятой в

¹ (Лат.) «Время рождает новый порядок».

² Несмотря на это, все полицейские силы Великобритании подчиняются министру внутренних дел, который призывает британскую полицию принимать добровольное участие в прохождении службы за рубежом, но должен получить согласие местных полицейских властей для направления их сотрудников в заграничные командировки.

³ Зверев П.Г. Международное гуманитарное право и миротворческие операции Европейского Союза // Молодой ученый. – 2014. – № 1 (60). – С. 219-222.

⁴ European Union. Press Report on the 2386th Council Meeting (Section on the Police Capabilities Commitment Conference.) General Affairs.13802/01 (Presse 414), Brussels, November 19, 2001. – P. 20.

декабре 1999 г. на Хельсинском саммите глав государств и правительств. Полицейский потенциал включает в себя гражданский статус и полицейские силы, которые способны выполнять полицейские функции.

В июне 2001 г. в Гётеборге (Швеция) состоялось очередное заседание Европейского совета, на котором был принят План действий полиции, установивший общие требования по подбору и обучению полицейских, а также разработано руководство по командованию, управлению и взаимодействию¹. ЕС также учредил Механизм быстрого реагирования (МБР / RRM), позволивший создавать гибкие системы финансирования гражданских операций по урегулированию кризисов на период до шести месяцев.

К началу 2004 г. государства – члены ЕС сформировали резерв из 5 000 полицейских для операций по урегулированию кризисов. Из них 1 400 были готовы к быстрому развертыванию в течение 30 дней. Как часть своих обязательств, государства-члены согласились предоставить до 13 оперативно развертываемых сводных полицейских подразделений в количестве от 60 до 110 человек. Два государства-члена также предложили предоставить четыре штабных подразделения для полицейских миссий, два из которых развертывались оперативно. В ноябре 2003 г. полицейский персонал из 22 европейских стран принял участие в совместных учениях в Италии с целью проверки способности к взаимодействию сводных полицейских подразделений штабного уровня.

Свою первую миссию в рамках ЕПБО ЕС развернул 1 января 2003 г. Ею стала полицейская миссия в Боснии и Герцеговине, в качестве правопреемника миссии (без исполнительных полномочий) международных полицейских сил ООН. На основе трехлетнего мандата, целью миссии стало формирование устойчивого правопорядка в Боснии и Герцеговине в соответствии с международными и европейскими «оптимальными методиками» (*“best practices”*). Миссия состояла из почти 500 сотрудников полиции и 70 гражданских специалистов из 33 государств. На момент учреждения около 80% сотрудников европейской полицейской миссии (EUPM) были направлены из 15 стран – членов ЕС: Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Соединенного Королевства, Финляндии, Франции и Швеции. 20% персонала операции предоставили страны, не входившие на тот момент в ЕС: Болгария,

¹ European Union. Press Report on the 2386th Council Meeting (Section on the Police Capabilities Commitment Conference.) General Affairs.13802/01 (Presse 414), Brussels, November 19, 2001. – P. 21.

Венгрия, Канада, Кипр, Исландия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Украина, Чехия и Эстония. Также были приглашены к участию США и Мальта. Годовой бюджет операции составлял в среднем 47,2 миллиона долларов США. Миссия завершилась 30 июня 2012 г.

15 декабря 2003 г. ЕС начал свою вторую полицейскую миссию в бывшей югославской республике Македония. Ее штатная численность составляла 200 полицейских и гражданских сотрудников. Средний годовой бюджет насчитывал 18,6 миллионов долларов США. Участие в миссии принимали все страны – члены ЕС, кроме Португалии. Миссия завершилась в декабре 2005 г.

Кроме того, полицейские миссии ЕС были развернуты в Афганистане, Демократической Республике Конго и в Палестине. Государства – члены ЕС достигли своей цели обеспечения готовности сотрудников полиции и превысили количественный показатель полицейских, доступных для оперативного развертывания. В то же время некоторые аналитики сомневаются, что реформированный потенциал ЕС по урегулированию кризисов и быстрому реагированию значительно улучшит способность Союза отвечать на вызовы современности. Наиболее проблемным может оказаться фактор неготовности государств-членов отказаться от национального суверенитета в пользу координации усилий ЕС во внешней политике¹.

Действие международного гуманитарного права в процессе осуществления Европейским союзом миротворческих операций является вопросом, гораздо менее изученным и освещенным, нежели проблематика применимости норм МГП к миротворческим операциям под эгидой Организации Объединенных Наций. Вкратце, суть вопроса заключается в том, что если МГП действует во время таких операций, то проблем, как правило, не возникает. Стремление ЕС к применению норм МГП при осуществлении своих миротворческих операций довольно-таки очевидно. Однако некоторые нормы МГП должны рассматриваться в свете того, что ЕС проводит объединенные (гибридные) операции (например, в Чаде или Центральноафриканской Республике), а это создает определенные трудности в плане применимости указанных норм. В

¹ Earle C. EU Contributions to Peace Operations: Development of a European Rapid Reaction Force and Civilian Capacity. Peace Operations Fact Sheet Series. –The Henry L. Stimson Center, May 2002; Novosseloff A. The European Security and Defense Policy, Current Issues and Objectives. Future of Peace Operations Project Roundtable on European Capacities for Peace Operations. – The Henry L. Stimson Center, November 25, 2002.

первую очередь, МГП применяется в тех операциях, в которые миротворческие силы ЕС вовлечены в качестве сражающейся стороны (комбатантов). Отдельного рассмотрения заслуживают ситуации, в которых МГП вообще не применяется.

В 2003 г. ЕС разработал Европейскую стратегию безопасности, утвержденную главами государств и правительств членов Союза. В ней говорится о том, что европейское сообщество нуждается в таких международных организациях, режимах и соглашениях, которые могли бы эффективно противодействовать угрозам международному миру и безопасности. Речь идет об их готовности действовать в случае нарушения международно-правовых норм. В этой связи возникает важный вопрос, какова роль ЕС в противодействии угрозам международному миру и безопасности? Политическое руководство, представленное в Стратегии безопасности, задало тон, посредством которого Верховный представитель ЕС по общей внешней политике и политике безопасности, генеральный секретарь Совета Евросоюза (CFSP), генеральный секретарь НАТО в 1995-1999 гг. Хавьер Солана объясняет свой мандат. Основываясь на господстве права (*rule of law*), ЕС несет особую ответственность за обеспечение зиждущегося на системе юридических норм международного порядка, краеугольным камнем которого является Устав ООН.

Подобные политические заявления определяют рамки внутреннего правового порядка, в полном соответствии с Договором о ЕС. Согласно ст. 6, довольно широко обсуждаемой в последнее время, и с учетом решения Европейского суда по делу Юсуфа и Кади¹, в основе Союза лежат принципы свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также верховенства закона. Эти принципы являются частью важной традиции, которая объединяет государства-члены ЕС и должна находить свое отражение в понимании права на национальном уровне этих государств.

В структуре общей внешней политики и политики безопасности выделяется глава, посвященная целям ЕС и порядку их реализации. В частности, формулируются задачи по сохранению и укреплению международного мира и безопасности. При этом ключевое положение главы, важное для целей настоящего исследования, гласит, что Совету необходимо обеспечивать выполнение этих задач. Иными словами, задача обеспечения соответствия политики ЕС правовым обязательствам Союза возлагается на один из главных институтов ЕС, состоящий из глав государств и правительств. В свою очередь, это

¹ Как саудовский бизнесмен повлияет на белорусские списки невъездных в ЕС? [URL] <http://news.tut.by/politics/358985.html>

означает, что при планировании и проведении миротворческих операций ЕС должен проявлять особую осторожность в определении конкретных правовых обязательств, возникающих в процессе осуществления указанной деятельности. Для этого Совет принимает различные политические и правовые документы, регулирующие порядок действий миротворческих сил и поведение их персонала в ходе любой миротворческой операции.

Основным условием проведения миротворческих операций ЕС с участием военного и гражданского персонала является их соответствие положениям Устава ООН. Кроме того, операции могут проводиться на основе: а) приглашения принимающей стороны; б) мандата Организации Объединенных Наций; в) ссылки на нормы общего международного права, санкционирующей или разрешающей те или иные действия. В этой связи возникает вопрос о допустимости гуманитарной интервенции. Ситуация гуманитарного вмешательства не может быть истолкована однозначно, но, скорее, подпадает под третье основание для проведения миротворческой операции – санкционирование или разрешение нормами общего международного права.

Политические предпочтения ЕС отдаются военным операциям, осуществляемым, во-первых, на основании приглашения принимающего государства, и, во-вторых, на основе резолюции Совета Безопасности ООН, принятой в соответствии с главой VII Устава и санкционирующей принудительные действия, независимо от согласия принимающего государства. Речь идет именно о политических предпочтениях, которые не являются юридически обязательной последовательностью действий. В национальных правовых системах ряда членов ЕС принято обязательство действовать исключительно на основе резолюции Совета Безопасности ООН при проведении военных операций. Впрочем, к Европейскому союзу в целом данное требование неприменимо.

Операции ЕС, в которых преобладает гражданский компонент, обычно проводятся на основе приглашения правительства принимающего государства. И если даже по той или иной причине принимается резолюция Совета Безопасности ООН, независимо от главы Устава, на которой она основана, согласие принимающего государства рассматривается как приоритетный фактор для проведения миротворческой операции.

На сегодняшний день Европейский союз уже завершил короткую военную миротворческую операцию в бывшей югославской республике Македонии, продолжает операции в Боснии (EUFOR

Althea, правопреемник SFOR и BFOR)¹ и Чаде (мандат которой основан на главе VII Устава ООН), а также участвует в невоенной операции в Грузии. Кроме того, Совет рассматривает возможность начала военно-морской операции у берегов Сомали с целью подавления пиратства на основе резолюции Совета Безопасности ООН 1816 (2008) от 2 июня 2008 г. (S/RES/1816), санкционирующей превентивные действия миротворческих сил в отношении вооруженных грабителей в территориальных водах.

Европейская система планирования миротворческих операций является достаточно уникальной, поскольку включает в себя разработку разнообразных документов. Все они одобряются на самом высоком уровне принятия решений – Советом министров ЕС. Таким образом, на различных этапах планирования операций удается добиться наивысшего политического одобрения дальнейших действий. При этом происходит параллельный процесс создания документов – политических актов и документов, формирующих внутренние правовые основы для проведения операций. Данный процесс получил название «совместное действие», в соответствии со ст. 14 Договора о ЕС.

На первом этапе политического процесса государство-член, заинтересованное в разрешении того или иного конфликта, инициирует обсуждение в ЕС конкретной кризисной ситуации. С этой целью делается запрос Верховному представителю ЕС по общей внешней политике и политике безопасности, в котором описываются характер кризиса, уже принятые для его разрешения меры, а также те меры, которые, по мнению данного члена ЕС, могли бы служить целям скорейшего кризисного урегулирования. Такой документ чаще всего называется «концепцией управления кризисом». Впрочем, по политическим соображениям, официально такое наименование документа не употребляется, поскольку способно вызвать конфронтацию с принимающим государством, которое вполне может отрицать сам факт наличия кризиса. Преимущество «концепции управления кризисом» заключается в том, что она дает возможность предварительного изучения ситуации, сложившейся в том или ином государстве, и анализа отношений между сторонами конфликта, то есть, по сути, позволяет прогнозировать вероятные последствия вмешательства ЕС в конкретную кризисную ситуацию.

На втором этапе, после утверждения Советом «концепции управления кризисом», рассматривается концепция самой операции.

¹ СБ ООН продлил на год операцию ЕС в Боснии и Герцеговине. [URL] http://ria.ru/world/20131112/976403383.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

Представленная в виде документа оперативного планирования, концепция дает детальную характеристику операции, ее правовой основы (внутренней и внешней), мандата, необходимого для ее проведения, а также способов практической реализации поставленных задач в «полевых условиях». Документ оперативного планирования также утверждается на уровне Совета. Важным элементом документа является постановка конечной цели проводимой миротворческой операции.

На заключительном этапе, предшествующем непосредственному началу операции, утверждаются правила ведения боевых действий (*rules of engagement*), которые и регламентируют весь ход операции. Правила санкционируются опять же Советом.

Параллельно с политическим процессом идет разработка правового акта, предусматривающего действия, которые должен предпринять ЕС. Правовой акт базируется на выводах документа оперативного планирования и формулирует цели операции, если они, конечно, не носят секретного характера (чаще это характерно для гражданских, а не военных, операций). В нем детализируется структура командования и управления, рассматриваются обязательства в отношении третьих сторон и некоторые финансовые аспекты. Правовой акт накладывает на государства – члены ЕС обязательство предоставить необходимые ресурсы гражданскому или военному командованию операции. В нем также указывается на возможность командования операции не обращаться по каждому поводу непосредственно к Совету, то есть некоторые полномочия Совета делегируются командованию операции как высшему органу антикризисного управления в рамках миротворческой операции. На практике по результатам юридического анализа принимается довольно большое количество документов, регламентирующих проведение операций. Более того, весь ход проведения операции находится под пристальным взглядом юридической службы Европейского союза.

На сегодняшний день ЕС еще не принимал участия в операциях, в рамках которых его миротворческие силы приобретали бы статус комбатантов. Данное обстоятельство существенным образом влияет на применимость МПП к миротворческим операциям ЕС. В июле 2008 г. персоналу ирландского миротворческого контингента в Чаде пришлось оборонять лагерь беженцев, которому угрожала неизвестная повстанческая группа. Ирландские миротворцы подверглись обстрелу, в результате чего открыли по нападавшим ответный огонь. В течение 24 часов после инцидента представители

повстанческой группы принесли свои извинения, заявив, что ошибочно начали стрелять по миротворцам¹. Данный случай показывает, что, несмотря на наличие довольно широкого мандата, способ его выполнения может варьироваться в зависимости от конкретной оперативной обстановки, в которой соразмерность и необходимость не обязательно регулируются нормами МГП.

Другим примером является операция в Боснии, которая длится уже 21 год. За последние 15 лет не было ни одного факта возобновления военных действий между бывшими сторонами конфликта. Таким образом, применение МГП в рамках данной операции является, очевидно, излишним. Еще более интересной представляется потенциальная широкомасштабная операция против сомалийских пиратов, тем более что опыт проведения силовых акций уже имеется². Будут ли действия по преследованию пиратов в открытом море коренным образом отличаться в плане применимости МГП от борьбы с пиратством в территориальных водах?

Таким образом, деятельность миротворческих сил ЕС теоретически регламентируется нормами МГП. Однако на сегодняшний день ЕС, в отличие от ООН, еще не проводил самостоятельно операций, в рамках которых МГП могло бы быть применено к собственным силам Союза, действующим в качестве комбатантов. Это, конечно, не означает, что знания о МГП не требуются ЕС в процессе планирования будущих операций. Применимость МГП к миротворческим операциям ЕС является вопросом факта. В условиях фактической ситуации проведения миротворческой операции обстановка может ухудшиться в течение короткого периода времени, а это значит, что миротворческие силы ЕС потенциально могут стать объектом прямого воздействия норм МГП. Если же миротворческие силы ЕС вовлечены в конфликт в качестве комбатантов, МГП, безусловно, подлежит применению со всеми вытекающими из этого последствиями.

¹ Defence Forces Review 2008. – Dublin, 2008.

² Объединенные военно-морские силы Евросоюза провели наземную операцию в Сомали. [URL] <http://warsonline.info/somali/obedinennie-voenno-morskije-sili-evrosoiuza-proveli-nazemnuii-operatsiiu-v-somali.html>

Послесловие

*Beati pacifici*¹

В 1994 г. Программа развития ООН в своем ежегодном докладе о человеческом развитии изложила качественно новые аспекты гуманитарной безопасности, связав ее не с традиционной проблемой милитаризации государств, а с вопросами человеческой жизни и человеческого достоинства. Для большинства людей, находящихся в своей повседневной жизни в поисках безопасности, последняя означает защиту от угрозы болезней, голода, безработицы, преступности, социальных конфликтов, политических репрессий и различных опасностей, исходящих от окружающей среды. Заявив, что идея гуманитарной безопасности, несмотря на свою простоту, направлена на коренное изменение общественного мышления в XXI веке, доклад ПРООН обозначил четыре основные характеристики концепции гуманитарной безопасности: универсальность вопроса гуманитарной безопасности и недопустимость деления наций на богатые и бедные; взаимозависимость всех ее компонентов; преимущество раннего предупреждения перед запоздалым вмешательством; ориентированная на интересы людей природа указанной концепции.

В концепции гуманитарной безопасности было отмечено два аспекта. Во-первых, речь шла о таких хронических угрозах, как голод, болезни и репрессии. Во-вторых, подразумевалась защита от внезапных и наносящих серьезный ущерб нарушений повседневной человеческой жизни. Утверждалось, что концепция безопасности будет меняться в двух основных направлениях: в плане перехода от вопросов территориальной безопасности к вопросам безопасности человечества (гуманитарное); а также смещение акцентов от безопасности посредством наращивания вооружений к безопасности в виде устойчивого человеческого развития.

Наряду с указанной разработкой, проявилась также активная позиция молодого поколения ученых-международников и политиков, которые по-новому, критически, взглянули на прежнюю иерархию человеческого общества, государств и международных систем. На смену классической концепции (одним из аспектов которой было деление наций на цивилизованные и нецивилизованные) пришло осознание ценности всего человечества (гуманитарный аспект). Принципиально, что международная безопасность сфокусировалась

¹ (Лат.) «Блаженны миротворцы».

на вопросах обеспечения прав человека, и концептуально она развивается именно в таком ключе.

Действия по укреплению международной гуманитарной безопасности повлекли за собой изменения в отношениях между развитыми странами Северного полушария и развивающимися странами, в совокупности называемыми «Югом». Деление на «Север» и «Юг» стало не только результатом глубокого расхождения мировоззренческих концепций, но и значительно различающегося уровня жизни населения. Качественно новое определение безопасности наложило на «Север», выражаясь гуманитарными терминами, моральное обязательство протягивания руки помощи всему остальному миру, и хотя первоначальные инициативы были основаны на соображениях нравственности, в последующем отношения переросли во взаимовыгодное партнерство.

Надо отметить, что ПРООН не была оригинальной в своей переоценке системы международной безопасности. Другие аналитики гуманитарной сферы и области международного развития высказывались похожим образом по данному вопросу, но именно аргументация ПРООН привлекла широкое внимание общественности к проблематике международной гуманитарной безопасности. И это оказалось очень своевременным: к середине 1990-х гг. опыт сложных чрезвычайных международных ситуаций обнажил насущную потребность в более тесном сотрудничестве и координации усилий гуманитарных организаций и миротворцев ООН¹. В итоге деятельность по поддержанию мира осуществлялась в условиях драматически изменившейся системы международной безопасности: мировому сообществу вдруг стало понятно, что понятие «безопасность» больше не ограничивается только военной безопасностью государств, но касается также благополучия человека и самих условий выживания человечества на Земле.

Вооруженные конфликты 1990-х гг. характеризовались частым вовлечением в них местных полевых командиров, военизированных формирований и других негосударственных (неправительственных) субъектов. В результате таких конфликтов появилось большое количество интернированных лиц и беженцев, остро нуждавшихся в гуманитарной помощи. И если гуманитарной безопасности суждено было развиваться, становилось все более понятным, что цели такого развития служат взаимопонимание и взаимодействие

¹ Зверев П.Г. Комплементарность права прав человека и международного гуманитарного права в условиях миротворческих операций ООН // Обязательственное право. – 2013. – Вып. 2 (3), Июль-Декабрь. – С. 3-9.

международного сообщества, стремящегося к устойчивому развитию, гуманитарного сообщества, пытающегося оказывать гуманитарную помощь тем, кто в ней отчаянно нуждается, и миротворческого сообщества, нацеленного на установление и поддержание мира, во время интенсивного поиска верных политических решений.

В сущности, конечно, не следует забывать о той пропасти, которая фактически сложилась между деятельностью двух главных органов системы ООН: Совета Безопасности и Экономического и Социального Совета с его специализированными учреждениями¹.

На одном из семинаров по гуманитарной безопасности Специальный советник ООН по гендерным вопросам и улучшению положения женщин подчеркнул важность интеграции новых концепций безопасности в области планирования и проведения миротворческих операций. С учетом расширения указанной концепции путем включения в нее вопросов человеческого измерения, мира и безопасности, она перестала наконец рассматриваться только сквозь призму военного аспекта. Борьба с бедностью, человеческое развитие, охрана окружающей среды, пропаганда прав женщин и мужчин органически вписались в новую концепцию, ставшую парадигмой. Задачи, традиционно стоящие перед миротворчеством, не сводились более к прекращению военных действий и перестройке затронутых войной местных сообществ, но коснулись также первопричин, приведших к конфликтам². Сегодня совершенно очевидно, что отсутствие широкого взгляда на миротворчество и миростроительство создают благодатную почву для продолжения конфликта и нестабильности.

Впрочем, смещение акцентов безопасности с национального (государственного) уровня на индивидуальный, гуманитарный, уровень собой представляет определенную дилемму. На сегодняшний день только сильные и хорошо организованные государства имеют реальную возможность обеспечения как национальной безопасности, так и достойного благосостояния на общественном и индивидуальном уровнях. В мире не существует международных организаций, универсальных или региональных, которые могли бы полностью подменить государство в качестве постоянного, повседневного субъекта обеспечения этих ценностей. В случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, международные

¹ Зверев П.Г. Позиция Российской Федерации по вопросу реформирования Совета Безопасности ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 7 (54). – С. 75.

² Зверев П.Г. О метафизической сути международных и внутренних вооруженных конфликтов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 5 (52). – С. 304-309.

организации могут вмешиваться в ситуации на временной основе, но в конечном итоге только государство – возможно, с точки зрения современных процессов глобализации, и «устаревшая», но, по сути, безальтернативная форма политической организации общества – является перманентно действующей движущей силой любой нации.

Наконец, еще одним элементом современной парадигмы международной гуманитарной безопасности является концепция предотвращения конфликтов (превентивных миротворческих действий)¹. Первоначально, в смысле коллективных действий государств, это была цель, четко обозначенная государствами – членами ООН в п. 1 ст. 1 Устава Организации: «... принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру...». Следует помнить, однако, что данная фраза была написана в эпоху только что окончившейся разрушительной войны между государствами, в то время как вызовы XXI столетия, скорее всего, будут ориентированы на внутрисударственные столкновения на фоне возрастающей роли негосударственных организаций – террористических и национально-освободительных движений. Определяя угрозы гуманитарной безопасности, следует отметить, что превентивные меры нацелены на выявление причин потенциального конфликта на как можно более ранней стадии его формирования и принятие надлежащих мер по предотвращению эскалации насилия². Парадокс предупреждения конфликта заключается в том, что в случае успеха оно малозаметно. В итоге, несмотря на то, что на индивидуальном уровне преимущества предупреждения (профилактики) совершенно очевидны, на международном уровне довольно трудно убедить правительства и наднациональные учреждения в том, что вклад в политику предупреждения насилия является одновременной инвестицией в сферу устойчивого развития, позволяющей избежать огромных затрат на разрешение конфликта по мере его эскалации. Именно по этой причине правительствам следует уделять как можно больше внимания предупреждению конфликтов.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд рекомендаций по разрешению сложных вызовов полицейскому миротворчеству.

¹ Зверев П.Г. Превентивное международное миротворчество в эпоху реформирования ООН // Правовая наука. – 2013. – № 6 (34). – С. 10-12.

² Зверев П.Г. Эффективные технологии раннего предупреждения конфликтов в системе международного миротворчества ООН // Материалы международной научно-практической конференции «IX Прибуржские юридические чтения», 29-30 ноября 2013 г. – Николаев (Украина), 2013. – С. 133-135.

1) Для улучшения количественных и качественных показателей гражданской полиции, которая по своей квалификации подходит для участия в операциях в пользу мира, государства-члены должны оказывать более серьезную поддержку в плане предварительной подготовки, в виде комплексных баз данных квалифицированных полицейских кадров, скоординированного обучения, внедрения процедур отбора, создания резервов квалифицированного персонала, выдачи «голубых карточек»¹, где это возможно, а также улучшенного оснащения полицейским оборудованием.

2) Для обеспечения безопасности и правопорядка в период решающей первоначальной фазы миротворческой операции необходимо разработать временные международные уголовный и уголовно-процессуальный кодексы. Это может значительно облегчить привлечение к участию в операциях в пользу мира международных прокуроров, судей, а также персонала пенитенциарных учреждений, равно как подготовку и обучение такого рода персонала.

3) В процессе операции в пользу мира приоритет должен отдаваться более тесному сотрудничеству и координации усилий полиции и других элементов, таких как военный компонент, гуманитарные организации и организации по развитию, неправительственные организации, местные органы власти и местные общины.

4) Необходимо уделять больше внимания совершенствованию всей правовой цепочки, включая квалифицированный и опытный персонал судебного корпуса, прокуроров, адвокатов и работников пенитенциарной системы.

5) Важным вкладом в постконфликтное миростроительство станут механизмы долгосрочного обучения местной полиции как элемент развития сотрудничества.

Рекомендуется также, чтобы в условиях миротворческих операций:

6) весь персонал – гражданский, военный и полицейский – обладал фундаментальными знаниями в области МПП и права прав человека, и пока распространение таких знаний остается в ведении национальных правительств, международные организации, принимающие участие в миротворческих операциях (УВКПЧ, УВКБ,

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 38-40.

МККК и др.), должны приложить максимум усилий для поощрения такой деятельности;

7) планирование и проведение операций включали в себя весь необходимый опыт и рекомендации, касающиеся прав человека, в том числе при разработке и реализации правил ведения боя¹;

8) все организации, участвующие в операциях, оценивали значимость гуманного и основанного на действующем законодательстве обращения с задержанными, заключенными, а также лицами, подвергшимися насилию;

9) все организации, участвующие в миссии, стремились к эффективному сотрудничеству и координации усилий в поддержку задач миротворческих операций, включая совместные усилия по соблюдению целей, норм и стандартов прав человека.

Надеемся, что эти рекомендации, вкуче с изложенными в данном исследовании мыслями и предложениями, будут полезными специалистам в области международного миротворчества и международной полицейской деятельности и покажутся интересными широкому кругу читателей.

¹ *Зверев П.Г.* Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 6. – С. 552.

Список используемых сокращений:

АС – Африканский союз
АСЕАН – Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
ВАООНВС – Временная администрация ООН для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема
ВАООНВТ – Временная администрация ООН в Восточном Тиморе
ВСООНК – Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре
ДОПМ – Департамент операций по поддержанию мира ООН
ДП I – Дополнительный протокол I
ДПП – Департамент полевой поддержки ООН
ДР Конго / ДРК – Демократическая Республика Конго
ЕПБО – Европейская политика безопасности и обороны
ЕС – Европейский союз
ЖК IV – Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г.
ЗЕС – Западноевропейский союз
ЛАГ – Лига арабских государств
МГП – Международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов
МККК – Международный комитет Красного Креста
МООНБГ – Миссия ООН в Боснии и Герцеговине
МООНВС – Миссия ООН в Судане
МООНДРК – Миссия ООН в Демократической Республике Конго
МООНК – Миссия ООН в Косово
МООНЛ – Миссия ООН в Либерии
МООНПВТ – Миссия ООН по поддержке в Восточном Тиморе
МООНПР – Миссия ООН по оказанию помощи Руанде
МСВТ – Международные силы для Восточного Тимора
МТА – Международные территориальные администрации
МТБЮ – Международный трибунал по бывшей Югославии
МУС – Международный уголовный суд
МУТР – Международный уголовный трибунал по Руанде
НАТО – Организация Североатлантического договора
ОАГ – Организация американских государств
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВД – Организация Варшавского договора
ОДКБ – Организация Договора о коллективной безопасности
ОНВУП – Орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине
ООН – Организация Объединенных Наций

ОПМ – операции по поддержанию мира
ПРООН – Программа развития ООН
САДК – Сообщество развития Юга Африки
СВС – Силы по выполнению соглашения
СНГ – Содружество независимых государств
СООНО – Силы ООН по охране
СПП – Сформированные полицейские подразделения
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
СФОР – Силы НАТО по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине
СФРЮ – Социалистическая Федеративная Республика Югославия
США – Соединенные Штаты Америки
УВКБ – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
УВКПЧ – Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
ЧВС ООН I – Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН
ЧВС ООН II – Вторые Чрезвычайные вооруженные силы ООН
ЭКОВАС – Экономическое сообщество западноафриканских государств
ЭКОМОГ – Группа военных наблюдателей ЭКОВАС
ЮНАМИД – Совместная миротворческая миссия АС и ООН для стабилизации ситуации в Дарфуре (Судан)
ЮНИСЕФ – Детский фонд ООН
ЮНОСОМ I – Операция ООН в Сомали I
ЮНОСОМ II – Операция ООН в Сомали II

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ЛИТЕРАТУРНЫЕ ИСТОЧНИКИ

Международные договоры и документы, национальные нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации, принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Официальный текст. – М.: Юридическая литература, 2009.
2. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945). [URL] <http://base.garant.ru/2540400/>
3. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 г. [URL] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=15891>
4. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/45/594 от 9 октября 1990 г.
5. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/45/175 от 11 декабря 1990 г.
6. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/46/185 от 23 мая 1991 г.
7. Резолюция Совета Безопасности ООН 1035 (1995) от 21 декабря 1995 г. [URL] <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/past/unmibh/unmibhbackgr.htm>
8. Резолюция Совета Безопасности ООН 1423 (2002) от 12 июля 2002 г.
9. Резолюция Совета Безопасности ООН 1318 (2000) от 7 сентября 2000 г.
10. Двенадцатый доклад Прокурора Международного уголовного суда Совету Безопасности ООН в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1593 (2005). [URL] [http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F66BDD95-C599-4083-B19C-272662872E11/282795/Translationof12thUNSC ReportRUS1.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F66BDD95-C599-4083-B19C-272662872E11/282795/Translationof12thUNSC%20ReportRUS1.pdf)
11. Доклад Генерального секретаря ООН А/53/501 от 21 октября 1998 г.
12. Доклад Генерального секретаря ООН А/57/300 от 15 августа 2002 г.
13. Доклад Генерального секретаря ООН А/57/365 от 28 августа 2002 г.
14. Доклады Комиссии по международному праву об ответственности государств за международно-противоправные деяния, 2001.
15. Документ ООН. А/RES/58/16 (2004).

16. Заявление Председателя Совета Безопасности ООН «Безопасность операций Организации Объединенных Наций» S/PRST/1997/13 от 12 марта 1997 г.

17. «Мы, народы: роль ООН в XXI веке». Доклад Генерального секретаря ООН. Док. ООН. А/54/2000.

18. Программа просветительской деятельности «Геноцид в Руанде и ООН». [URL] <http://www.un.org/ru/preventgenocide/rwanda/>

19. Согласованный проект соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международным уголовным судом. [URL] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/un_icc.shtml

20. Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 12. – Ст. 619.

21. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – Т. 34. – Ст. 3478.

22. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О полиции». [URL] <http://www.consultant.ru/popular/police/>

23. Федеральный закон от 23.06.1995 № 93-ФЗ (ред. от 07.02.2011, с изм. от 04.06.2014) «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности». [URL] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=110167>

24. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – К 29. – Ст. 2718.

25. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – К 14. – Ст. 1063.

26. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 1 марта 2011 г. [URL] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=151268>

27. Приказ МВД России от 19.03.2007 № 268 «Об утверждении Инструкции о порядке выезда сотрудников и работников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих и лиц гражданского персонала внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации». [URL] <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12054974/>

28. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XV. – М., 1957.

Монографии, диссертации, справочники

29. *Бордачев Т.В.* «Новый интервенционизм» и современное миротворчество. – М.: МОНФ, 1998. – 176 с.
30. *Бухмин С.В.* Применение норм международного гуманитарного права в вооруженных конфликтах с участием сил ООН: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Казань, 2005. – 243 с.
31. *Гассер Х.-П.* Международное гуманитарное право. Введение. – М.: МККК, 1995. – 125 с.
32. «Голубые каски». Обзор операций ООН по поддержанию мира. – Нью-Йорк: ДООИ ООН, 1990.
33. *Давид Э.* Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета. – М.: МККК, 2000. – 718 с.
34. *Досвальд-Бек Л., Вите С.* Международное гуманитарное право и право прав человека. – М.: МККК, 2001. – 31 с.
35. *Запрудский Ю.Г.* Конфликтный медиаторинг / Человек и общество: Краткий энциклопедический словарь-справочник. Под ред. Ю.С. Борцова, И.Д. Коротец. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. – 608 с.
36. *Зверев П.Г.* Правовой статус законных участников вооруженных конфликтов. Монография. – Калининград: Изд-во КЮИ МВД РФ, 2008. – 167 с.
37. *Зверев П.Г.* Участие России в международном миротворчестве ООН в XXI веке: прогнозы и перспективы. Монография. – LAP, 2013. – 182 с.
38. *Земсков Ю.В.* Международно-правовые проблемы организации и деятельности российских полицейских наблюдателей в операциях ООН по поддержанию мира: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2003. – 193 с.
39. *Капто А.С.* Энциклопедия Мира. – М.: Книга и бизнес, 2002. – 544 с.
40. *Лебедева М.М.* Политическое урегулирование конфликтов. Подходы, решения, техника. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 271 с.
41. *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Малый толковый словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1993. – 704 с.
42. Посредничество / Большой юридический словарь. Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 1997. – 790 с.
43. *Хохлышева О.О.* Динамика миротворческих процессов XX века: диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. – Нижний Новгород, 2003. – 494 с.

44. Хохлышева О.О. Механизм международно-правового регулирования операций ООН по поддержанию мира: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2003. – 288 с.

45. Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х томах. Т. 2: Старые и новые теоретические проблемы. – М.: Изд-во «НИМП», 1999. – 531 с.

Научные статьи в периодических изданиях и Интернет-ресурсах

46. Брынкина Я. Распад СССР и расширение сотрудничества РФ с ООН в области миротворчества. [URL] <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2007/scientificarticles/Brynkina/>

47. Зверев П.Г. Актуальные вопросы функционирования полицейского компонента операций в пользу мира // Правовая наука. – 2014. – № 3 (30).

48. Зверев П.Г. Внутренние вызовы безопасности и правоохранительная деятельность // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Роль правовой науки в развитии общества», 30 июня 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 9-10.

49. Зверев П.Г. Военный переворот 1962 г. в Йемене и Миссия ООН по наблюдению в Йемене // Историческая наука. – 2014. – Вып. 1 (8), январь-март.

50. Зверев П.Г. Вооруженное столкновение между Нидерландами и Индонезией за независимость Западной Новой Гвинеи и Силы Безопасности ООН в Западном Ириане (1962-1963): история конфликта и его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 3 (41). – С. 10-14.

51. Зверев П.Г. Временные администрации ООН и международное гуманитарное право // Молодой ученый. – 2014. – № 8 (67). – С. 670-672.

52. Зверев П.Г. Вторая индо-пакистанская война 1965 г. и Индо-пакистанская миссия ООН по наблюдению (ЮНИПОМ): история конфликта и его урегулирования // Историческая наука. – 2014. – Вып. 2 (9), апрель-июнь.

53. Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 3 (62). – С. 94-96.

54. Зверев П.Г. Действие института международно-правовой ответственности во время превентивных миротворческих операций

ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 10 (57). – С. 161-163.

55. *Зверев П.Г.* Дети-комбатанты: проблема определения правового статуса // Вестник КЮИ МВД России: научно-теоретический журнал. – Калининград: Изд-во КЮИ МВД РФ, 2005.

56. *Зверев П.Г.* Еще раз к вопросу о применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН // Государственное и административное право. – 2014. – № 1 (1).

57. *Зверев П.Г.* Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. о законах оккупации в свете международного миротворчества ООН // Приволжский научный вестник. – 2014. – № 3 (31). – С. 88-90.

58. *Зверев П.Г.* Защита женщин и детей в миротворческих операциях // Молодой ученый. – 2014. – № 7. – С. 451-453.

59. *Зверев П.Г.* Индо-пакистанский конфликт и Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане: история и современность // Историческая наука. – 2013. – Вып. 4 (7), Окт. – Дек. – С. 1-6.

60. *Зверев П.Г.* К вопросу о необходимости реформы Организации Объединенных Наций и роль России в этом процессе // Московское научное обозрение. – 2013. – № 5 (33). – С. 41-44.

61. *Зверев П.Г.* К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 38-40.

62. *Зверев П.Г.* К вопросу о юридическом определении международного миротворчества ООН // Правовая наука. – 2012. – № 12. – С. 5-8.

63. *Зверев П.Г.* Комплементарность права прав человека и международного гуманитарного права в условиях миротворческих операций ООН // ЭНЖ «Обязательственное право» (ИНГН). – 2013. – № 2 (3), июль-декабрь. – С. 3-8.

64. *Зверев П.Г.* Конголезский кризис 1960-1966 гг. и Операция ООН в Конго (ОНУК, 1960-1964): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 2 (40). – С. 12-17.

65. *Зверев П.Г.* Конфликт на Ближнем Востоке и первая миротворческая операция ООН (ОНВУП): история и современность // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 11 (37). – С. 11-16.

66. *Зверев П.Г.* Ливанский кризис 1958 г. и Группа ООН по наблюдению в Ливане (ЮНОГИЛ): история конфликта и урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 1 (39). – С. 3-8.

67. *Зверев П.Г.* Международное гуманитарное право и миротворческие операции Европейского союза // Молодой ученый. – 2014. – № 1 (60). – С. 219-222.

68. *Зверев П.Г.* Международные полицейские миссии Европейского союза // Материалы Международной научно-практической конференции «Тенденции развития права», 4 августа 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 9-11.

69. *Зверев П.Г.* Межнациональные конфликты сквозь призму международного права // Материалы международной научно-практической конференции «Балтийский юридический форум «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии». – Калининград: изд-во КФ СПбУ МВД РФ, 2012. – С. 118-120.

70. *Зверев П.Г.* Механизм регионального миротворчества ОДКБ // Современные проблемы гуманитарных и естественных наук: материалы XIV международной научно-практической конференции 26-27 марта 2013 г. В 2 т.: т. II. – С. 54-57.

71. *Зверев П.Г.* Миротворческие операции и международное гуманитарное право: сфера применения *ratione materiae* // Правовая наука. – 2013. – № 12 (27). – С. 7-9.

72. *Зверев П.Г.* Миротворческие операции ООН и Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г. // Материалы I Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы современной науки», март 2014. – Ставрополь: Логос, 2014. – С. 277-280.

73. *Зверев П.Г.* Национально-правовые основы участия российских полицейских в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 4 (34). – С. 60-65.

74. *Зверев П.Г.* О некоторых вопросах, возникающих в ходе проведения миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 12 (59). – С. 110-112.

75. *Зверев П.Г.* О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 1 (35). – С. 71-76.

76. *Зверев П.Г.* О роли Организации Объединенных Наций в современных международных отношениях // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 6 (53). – С. 273-275.
77. *Зверев П.Г.* Оккупация Доминиканской республики войсками США (1965-1966) и Миссия Представителя Генерального секретаря ООН в Доминиканской республике // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 4 (42). – С. 11-15.
78. *Зверев П.Г.* основополагающая доктрина миротворческих операций ООН // Апробация. – 2014. – № 4 (19). – С. 70-71.
79. *Зверев П.Г.* Особенности современных миротворческих операций ООН // Молодой ученый. – 2013. – № 11 (58). – С. 528-530.
80. *Зверев П.Г.* Первый Копенгагенский процесс по обращению с задержанными в период международных военных операций // Молодой ученый. – 2014. – № 3 (62). – С. 646-648.
81. *Зверев П.Г.* Понятие миротворческой операции Организации Объединенных Наций сквозь призму международного гуманитарного права // Приволжский научный вестник. – 2014. – 2 (30). – С. 140-142.
82. *Зверев П.Г.* Понятия «комбатант» и «некомбатант» в международном гуманитарном праве // Теория и практика правоохранительной деятельности: сборник материалов научных мероприятий, проводимых в День науки института 22 мая 2003 г. – Калининград: изд-во КЮИ МВД РФ, 2003. – С. 78-80.
83. *Зверев П.Г.* Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы», январь 2014. – Пермь, 2014. – С. 128-130.
84. *Зверев П.Г.* Правовой статус персонала ООН и связанного с ней персонала во время миротворческих операций и правовой режим их защиты // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 1 (60). – С. 57-59.
85. *Зверев П.Г.* Превентивное международное миротворчество в эпоху реформирования ООН // Правовая наука. – 2013. – № 5 (20). – С. 14-18.
86. *Зверев П.Г.* Предупреждение нарушений международного гуманитарного права во время миротворческих операций // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Юридические науки: теоретический и практический взгляд», 8 августа 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 11-13.
87. *Зверев П.Г.* Применение силы в миротворческих операциях ООН: мифы, загадки и парадоксы // Материалы Всероссийской

научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного российского государства и права», 23 мая 2014 г. – Калининград, 2014.

88. *Зверев П.Г.* Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 6 (65). – С. 551-553.

89. *Зверев П.Г.* Применимость законов оккупации к миротворческим силам ООН // Правовая наука. – 2014. – № 1 (28). – С. 3-7.

90. *Зверев П.Г.* Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – № 12 (59). – С. 638-641.

91. *Зверев П.Г.* Принуждение к миру и агрессия в международном праве: политико-правовой анализ // Московское научное обозрение. – 2013. – № 4 (32). – С. 23-26.

92. *Зверев П.Г.* Проблема вмешательства миротворческих сил ООН в вооруженные конфликты и международное гуманитарное право // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 3 (33). – С. 53-57.

93. *Зверев П.Г.* Проблема определения «некомбатант» в международном гуманитарном праве, применяемом в период вооруженных конфликтов // Юридические науки. – 2004. – № 1. – С. 78-79.

94. *Зверев П.Г.* Проблемы формирования основополагающей доктрины миротворческих операций ООН в начале 2000-х годов // Материалы международной научно-практической конференции «Достижения и перспективы правовой науки», 9 июня 2014. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 10-12.

95. *Зверев П.Г.* Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. – 2014. – № 2 (61). – С. 581-584.

96. *Зверев П.Г.* Рекомендации международных учреждений по поводу обучения и развертывания персонала гражданской полиции ООН // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридических наук», 30 июля 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 22-24.

97. *Зверев П.Г.* Религиозный фундаментализм и современное международное миротворчество ООН // Московское научное обозрение. – 2013. – № 3 (31). – С. 34-38.

98. *Зверев П.Г.* Роль региональных организаций и соглашений в поддержании мира // Молодой ученый. – 2014. – № 5 (64). – С. 351-352.

99. *Зверев П.Г.* Современная парадигма международной гуманитарной безопасности // Материалы Международной научно-практической конференции, март 2014 г. – Калининград: Изд-во КПИ ФСБ РФ.

100. *Зверев П.Г.* Сотрудничество гражданской полиции ООН с иными субъектами миротворческой деятельности // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Роль правовой науки в развитии общества», 30 июня 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014. – С. 10-12.

101. *Зверев П.Г.* Социально-психологические аспекты совместной охраны правопорядка как направления полицейской деятельности современных миротворческих операций ООН // Психология. Социология. Педагогика. – 2014. – № 3 (40). – С. 7-10.

102. *Зверев П.Г.* Статус персонала ООН с позиций международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов // Московское научное обозрение. – 2013. – № 6 (34). – С. 41-44.

103. *Зверев П.Г.* Суэцкий кризис, Шестидневная война и Первые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I, 1956-1967): история конфликта и процесса его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2013. – № 12 (38). – С. 10-16.

104. *Зверев П.Г.* Типы иммунитета по Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Новые задачи права и пути их решения», 1 сентября 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014.

105. *Зверев П.Г.* Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. – 2013. – 8 (23). – С. 3-5.

106. *Зверев П.Г.* Уроки 1990-х годов и их влияние на формирование доктрины международного миротворчества ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 7 (66). – С. 28-30.

107. *Зверев П.Г.* Цели применения Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Новые задачи права и пути их решения», 1 сентября 2014 г. – Уфа: Аэтерна, 2014.

108. *Зверев П.Г.* Четвертая арабо-израильская война и Вторые Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН II, 1973-1979): история конфликта и его урегулирования // Вестник гуманитарного научного образования. – 2014. – № 5 (43), май-июнь.

109. *Зверев П.Г.* Эволюция роли и функций международной гражданской полиции ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 8 (67).

110. *Зверев П.Г., Зверева Е.А.* Кипрский конфликт и Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре: история и современность // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (36). – С. 96-98.

111. Как саудовский бизнесмен повлияет на белорусские списки невъездных в ЕС? [URL] <http://news.tut.by/politics/358985.html>

112. *Никитин А.И.* Международные конфликты и их урегулирование // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 2.

113. Новые термины русского языка. [URL] <http://www.peace-conflict.ru/glossary/p.htm>

114. Объединенные военно-морские силы Евросоюза провели наземную операцию в Сомали. [URL] <http://warsonline.info/somali/obedinennie-voenno-morskie-sili-evrosoiuza-proveli-nazemnuiu-operatsiiu-v-somali.html>

115. *Печуров С., Курдов Б.* Вооруженные силы в миротворческих операциях (некоторые рекомендации для России). [URL] http://www.rau.su/observer/N1-2_95/1-2_07.HTM

116. Политический словарь / Мир словарей. [URL] http://mirсловarei.com/content_pol/MIROTVORCHESTVO-3564.html

117. *Риникер А.* Соблюдение международного гуманитарного права силами ООН. Некоторые замечания по поводу Бюллетеня Генерального секретаря ООН от 6 августа 1999 г. // Международный журнал Красного Креста, 1999: сборник статей / пер. с англ. и фр. – М.: МККК, 2001.

118. *Рогов С., Кобринская И.* Операции ООН по принуждению к миру (политические, организационные и военные аспекты). [URL] http://www.rau.su/observer/N09_95/9_05.htm

119. *Сазонова К.Л.* Концепция «ответственность за защиту» в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций // Юридическая наука. – 2012. – № 1. – С. 96-100.

120. СБ ООН продлил на год операцию ЕС в Боснии и Герцеговине. [URL] http://ria.ru/world/20131112/976403383.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

121. *Тузмухамедов Б.Р.* МГП и международные военные операции по поддержанию и восстановлению мира // Московский журнал международного права. Специальный выпуск, 1999. – С. 83-91.

122. *Тузмухамедов Б.Р.* Применимость международного гуманитарного права в условиях военных операций ООН в пользу мира // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. 2001. – СПб., 2001. – С. 54-73.

123. *Хоффман М.* Меры по принуждению к миру и гуманитарное право: формирование норм, регулирующих «интервенционный вооруженный конфликт» // Международный журнал Красного Креста, 2000: сборник статей / пер. с англ. и фр. – М.: МККК, 2001.

124. *Чернобровкин И.П.* Принципы и тенденции миротворческого контроля внутригосударственных конфликтов // Политическая наука. – 2005. – № 5.

125. Чрезвычайные вооруженные силы Организации Объединенных Наций (ЧВС ООН II) на Ближнем Востоке. [URL] http://www.un.org/ru/sc/repertoire/subsidiary_organ/peacekeeping_missions.shtml#reg32

126. *Шенова Н.* Миротворчество как способ предотвращения и урегулирования современных вооруженных конфликтов. [URL] <http://www.strana-oz.ru/2005/5/mirotvorchestvo-kak-sposob-predotvra-shcheniya-i-uregulirovaniya-sovremennyh-vooruzhennyh-konfliktov>

Иностранная литература и источники

127. *Ahmed S., Keating P., Solinas U.* Shaping the future of UN peace operations: is there a doctrine in the house? // Cambridge Review of International Affairs. – 2007. – № 20 (1). – P. 13.

128. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping / Rapport du Secrétaire Général, 17 juin 1992, UN Doc. A/47/277 and UN Doc. S/24111, § 20.

129. App. No. 71412/01 Agim Behrami and Bekir Behrami v. France, and App. No. 78166/01 Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway, Grand Chamber Decision on Admissibility (2 May 2007), para.141.

130. Army Guide Monthly, 2012, № 7 (94).

131. Bacon Special Forces ROE Manual MC 362-1. [URL] http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20030630_np_otan_mc-362-1-nato-rules-of-engagement.pdf

132. *Bayley D.H.* Changing the guard: Developing democratic police abroad. –New York: Oxford University Press, 2006.

133. Behrami vs. France, Admissibility Decision, European Court of Human Rights, 2nd May 2007.

134. *Benner T., Rotmann P.* Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization // *Journal of Intervention and Statebuilding*. – 2008. – № 2. – P. 45.
135. *Benvenisti E.* *The International Law of Occupation*. – Princeton NJ: Princeton University Press, 1993.
136. *Benvenuti P.* The Implementation of IHL in the Framework of UN Peace-keeping // *Law in Humanitarian Crisis: How Can IHL be Made Effective in Armed Conflicts?* – Luxembourg, CE, 1995.
137. *Berdal M.* *Armies in International Peacekeeping*, Paper presented at a conference on taking the South African Army into the Future, ISS/S.A. Army, Pretoria, 15th November 1993.
138. *Biermann W., Vadset M.* *Peacekeeping Principles in a Civil War-Like Conflict* // Working Paper № 563. – Norwegian Institute of International Affairs (NUPI): Oslo, November 1996.
139. *Bloom E.T.* *Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel* // *American Journal of International Law*. – 1995. – Vol. 89.
140. *Bothe D., Dörschel T.* *The UN Peacekeeping Experience* // in D. Fleck (Ed.), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*. – P. 487-502.
141. *Boutros-Ghali B.* *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations* (Vol. A/50/60-S/1995/1). – New York: United Nations, 1995. – Para. 11.
142. *Bowling B.* *Sovereignty vs. security: Transnational policing in the contemporary Caribbean* // *Caribbean Journal of Criminology and Social Psychology*. – 2006. – № 1 (21). [URL] <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/01/84/31/sovereigntyvssecurity.pdf>
143. *British Army, Design for Military Operations*, British Military Doctrine, 1996.
144. *Broer H., Emery M.* *Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations / Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security / R. Oakley, M.J. Dziedzic & E.M. Goldberg (Eds.)*. – Washington, DC: National Defense University, 1998.
145. *Browne M.A.* CRS Report 90-96 F, *United Nations Peacekeeping: Historical Overview and Current Issues*, January 31, 1990.
146. *Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law / UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999)*, reprinted in *ILM*, Vol. 38, 1999.
147. *Call C., Barnett M.* *Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL* // *International Peacekeeping*. – 1999. – № 6 (4). – P. 43-68.

148. Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC vs. Uganda), 2005 I.C.J. 116, § 216 (Dec. 19).

149. *Cerone J.* Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post Conflict Kosovo // *European Journal of International Law*. – 2001. – Vol. 12, № 3. – P. 484.

150. *Cerone J.* Out of Bounds? Considering the Reach of International Human Rights Law // Working Paper № 5, p. 19 (2006), New York University School of Law Center for Human Rights and Global Justice.

151. Certain Expenses of the United Nations Case / International Court of Justice, 1962 I.C.J. 151, 167-68. [URL] <https://www.quimbee.com/cases/certain-expenses-of-the-united-nations>

152. Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations / W.J. Durch, A.C. Giffen. – Queenbeyan, 2010. – 57 p.

153. *Cockayne J., Malone D.* The Ralph Bunche Centennial: Peace Operations Then and Now // *Global Governance*. – 2005. – № 11 (3). – P. 337.

154. *Cole A., Drew P., McLaughlin R., Mandsager D.* San Remo Rules of Engagement Handbook. – San Remo: International Institute for Humanitarian Law, 2009.

155. Commentary: the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War / ed. by J. Pictet. – ICRC, 1958. – P. 199-200.

156. Commentary on the Additional Protocol of June 8 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / Eds. Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann. – Geneva: ICRC, M. Nijhoff Publishers, 1987. – 1625 p.

157. Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (entry into force 29 April 1997).

158. Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, adopted by General Assembly Res. 49/59 of December 9, 1994, reprinted in ILM, Vol. 34, 1995.

159. *David E.* Principles de droit des conflits armés. – Bruxelles: Bruylant, 1994. – 792 p.

160. Defense Forces Review 2008. – Dublin, 2008. – 170 p.

161. Democratic Accountability and International Institutions: Using Military Forces, Eds. Ku C. and Jacobson H.J. – Cambridge University Press, 2002. – 468 p.

162. *Dennis M.* Non-application of Civil and Political Rights Treaties Extraterritorially During Times of International Armed Conflict // *Israel Law Review*, 2007.

163. *Dinnen S.* Law and order in a weak state: Crime and politics in Papua New Guinea. – Honolulu: University of Hawai'i Press, 2001. – 248 p.

164. Doc. UN S/Res/161 21 February 1961. § 1; Doc. UN S/Res/169 24 November 1961. § 4; Doc. UN S/Res/776 24 November 1992. § 1; Doc. UN S/Res/836 3 June 1993. § 9; Doc. UN S/Res/844 18 June 1993. § 2; Doc. UN S/Res/871 1 October 1993. § 9.

165. *Downie R.D.* Learning from Conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War. – Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1998.

166. *Dupont B., Tanner S.* What happens before and after: The organizational and human resources challenges of deploying Canadian police peacekeepers abroad. – In: Community policing and peacekeeping. Ed. by P. Grabovsky. – London: CRC Press, 2009. – P. 267-286.

167. *Durch W.J., Holt V.K., Earle C.R., Shanahan M.K.* The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations. – Washington, D.C.: The Stimson Center, December 2003. – 142 p.

168. *Earle C.* EU Contributions to Peace Operations: Development of a European Rapid Reaction Force and Civilian Capacity. Peace Operations Fact Sheet Series. –The Henry L. Stimson Center, May 2002.

169. *Emanuelli C.* Les actions militaires de reorganisation des Nations Unies et le droit international humanitaire. – Montreal, 1995. – 112 p.

170. EU General Affairs Council Police Capabilities Commitment Conference Declaration, Brussels, 19 November, 2001.

171. European Union. Press Report on the 2386th Council Meeting (Section on the Police Capabilities Commitment Conference.) General Affairs.13802/01 (Presse 414), Brussels, November 19, 2001.

172. Final evaluation SFIR, annex to Kamerstukken II 2005-2006, 29521, № 17, (letter from the Government of the Netherlands to Parliament) at 10.

173. *Findlay M.* The Globalization of Crime: Understanding Transitional Relationships in Context. – Cambridge: CUP, 1999. – 243 p.

174. *Gasser H.P.* Belligerent occupation – in: *Fleck D.* (Ed.) The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts. – Oxford Press, 1999, at § 524.

175. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina [Dayton Accords], initialed in Dayton on 21 November 1995 and signed in Paris on 14 December 1995, Annex 1-A, Art. X & Art. IX (1) (g).

176. *Glahn G., von.* The Occupation of Enemy Territory. – Minnesota Press, 1957. – 350 p.

177. *Glick R.D.* Lip Service to the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces // *Michigan Journal of International Law*. – 1995-1996. – P. 69 etc.

178. *Goldsmith A., Dinnen S.* Transnational police building: Critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands // *Third World Quarterly*. – 2007. – № 28. – P. 1091-1109.

179. *Greener B.* Policing peace: Evolving police roles in UN peace operations – in: *Community policing and peacekeeping*. Ed. by P. Grabovsky. – London: CRC Press, 2009. – P. 231-248.

180. *Greenwood C.* IHL and UN Military Operations // *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 1, 1998.

181. *Guéhenno J.-M.* Interoffice Memorandum by Mr. Jean-Marie Guéhenno, Under Secretary-General for Peacekeeping Operations, to all DPKO headquarters and mission staff, dated 30 November 2005. – New York: UN Department of Peacekeeping Operations, 2005. – Para. 11.

182. *Guéhenno Jean-Marie*, USG for PKO of the UN, *Reforming UN Peace Operations: New Challenges for Peacekeeping Training*, IAPTC 7th Annual Meeting, United Nations University in Tokyo, 22 October 2001.

183. *Hamdan vs. Rumsfeld*, 126 S. Ct. 2749 (2006).

184. *Hansen A.S.* *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. – London: Oxford University Press, 2002.

185. *Higgins A.* As It Wields Power Abroad, U.S. Outsources Law and Order Work // *Wall Street Journal*. – 2004, February 2. – P. A1, A12.

186. *Holm T.T., Eide E.B.* *Peacebuilding and Police Reform*, Frank Cass, London, 2000.

187. *Holt V.K., Berkman T.C.* *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. – Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006. – 240 p.

188. Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Report of the Secretary-General, Fifty-seventh session, Agenda item 78, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, A/57/711, January 16, 2003.

189. Independent International Commission on Kosovo. *The Kosovo Report*. – Oxford / New York, 2000.

190. *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations* / Ed. by Dr. Gian Luca Beruto. 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law. – Sanremo, 4-6 Sept. 2008. [URL] http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/sanremo-2008_peace_ops.pdf

191. ICJ, Decision 19 December 2005, Democratic Republic of Congo vs. Uganda, § 173.
192. ICISS, *the Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Center, 2001.
193. Joint doctrine manual of the National Defense of Canada. Treatment of prisoners of wars and detained persons. Interrogations and interpellations during international operations / J7 doc.4/du 01/08/2004.
194. Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in the case of Delalic et al. (I.T-96-21) «Celebici» 16 Nov. 1998. [URL] [http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/Delalic%20Index%20Part III.htm](http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/Delalic%20Index%20Part%20III.htm)
195. *Kaldor M. New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era.* – L.: Polity Press, 1999.
196. *Keeping the Peace: Australians' experience of peacekeeping.* [URL] http://www.dva.gov.au/commems_oawg/commemorations/education/Documents/workingtheweb_8.pdf
197. *Kelly M.J. Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: the Search for a Legal Framework.* – Kluwer Law International, 1999.
198. *Kuhl C. Peace operations: an operational and legal concept // International humanitarian law, human rights and peace operations. 31st Round table on current problems of international humanitarian law.* – Sanremo, 4-6 Sept. 2008. – P. 70-76.
199. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, § 106.*
200. *Lindh A., Tuomioja E. Katastrofhjälp duger inte // Dagens Nyheter, 30 april 2000.*
201. *McFarlane J. Regional and international cooperation in tackling transnational crime, terrorism and the problems of disrupted states // Journal of Financial Crime.* – 2005. – № 12. – P. 301-309.
202. *McLeod A. Royal Papua New Guinea constabulary community perceptions survey. Report produced for the AusAID RPNGC Development Project, 2004.*
203. *Meron Th. The Geneva Conventions as Customary Law // American Journal of International Law.* – 1987. – Vol. 81.
204. *Milano E. Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status // European Journal of International Law.* – 2003. – P. 999.
205. *Military and Paramilitary Activities (Nicaragua vs. U.S.), 1986 I.C.J. 14, 25 (June 27), at § 218.*

206. Nagl J.A. Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya to Vietnam. - Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005.
207. NATO Glossary of Terms and Definitions, 2-P-3, 2008.
208. NATO, AAP 6, NATO Glossary of Terms and Definitions, 2002, D-2.
209. NATO. Bi-MNC Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations, 16 October 1998.
210. NATO, AJP-3.4.1 Peace Support Operations, Ratification Draft, 20 July 2001.
211. New Webster's Dictionary of the English Language. - New Delhi: Surjeet Publ., 1989.
212. Nitzschke H., Wittig P. UN-Friedenssicherung: Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik // Vereinte Nationen. - 2007. - № 55 (3). - S. 89-95.
213. Norton-Taylor R. Military Chiefs Attack Iraq Lawsuits // The Guardian, 15 July 2005.
214. Novosseloff A. The European Security and Defense Policy, Current Issues and Objectives. Future of Peace Operations Project Roundtable on European Capacities for Peace Operations. - The Henry L. Stimson Center, November 25, 2002.
215. Oswald B. Detention in Military Operations; Some Military, Political and Legal Aspects // Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre Operational. - 2007. Vol. 46. - P. 341.
216. Patterns of Global Terrorism 2000, Department of State Publication 10822, issued in April 2001.
217. Peacekeepers, politicians and warlords: The Liberian Peace process / Abiodun Alao, John Mackinlay and Funmi Olofinakin. - United Nations University Press, 1999.
218. Perito R.M. Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Post-Conflict Stability Force. - Washington, DC: US Institute of Peace, 2004.
219. Prosecutor v. Mrksić et al., Case No. IT-95-13a-PT, Decision on the Motion for Release by the Accused Slavko Dokmanović, 22 October 1997.
220. Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges / V. Holt, G. Taylor, M. Kelly. - New York, 2009. - 384 p.
221. Ratner S.R. Foreign Occupation and International Territorial Administration: The Challenges of Convergence // European Journal of International Law. - 2005. - Vol. 16. - № 4. - P. 696.

222. Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000.

223. Report of the Secretary-General pursuant to par. 2 of Security Council Res. 808 (1993) / UN Doc. S/25704, par. 35 (1993) // International Legal Materials. – 1993. – Vol. 32.

224. Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), S/25704 (3 May 1993), §§ 125-126.

225. Report of the Secretary-General on Children and Armed Conflict, A/55/150 of 19 July 2000.

226. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations A/55/1024, para.105.

227. Republic of South Africa, South African Defense Review, approved by Parliament in 1998.

228. *Richmond O.* Maintaining Order, Making Peace. – London: Palgrave, 2002.

229. *Rid T.* War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq. – London: Routledge, 2007.

230. *Roberts A.* What is Military Occupation? // British Yearbook of International Law, 1984. – P. 291.

231. S.C. Res. 1593 (31 Mar. 2005).

232. S.C. Res. 1756 (15 May 2007), para. 3(c); см. также: S.C. Res. 1565 (1 Oct. 2004), para. 5(g); 23rd report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2007/156 (20 March 2007), para. 59.

233. S.C. Res. 1769 (31 July 2007), para. 15 (UNAMID mandate) (referring to Letter dated 5 June 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2007/307/Rev.1 (5 June 2007), paras 54-55) (proposing UNAMID mandate).

234. *Sassoli M.* Collective Security Operations and International Humanitarian Law // Collegium 27 (Spring 2003), Proceedings of the Bruges Colloquium, Relevance of International Humanitarian Law to Non-State Actors, 24-25 October 2002. – P. 77-100.

235. *Sassoli M.* Jus ad Bellum and Jus in Bello – the Separation Between the Legality of the Use of Force and Humanitarian Rules to be Respected in Warfare: Crucial or Outdated? // International Law and Armed Conflicts: Exploring the Fault Lines, Essays in honor of Y. Dinstein, Nijhoff, 2007.

236. *Sassoli M.* Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers // European Journal of International Law. – 2005. – Vol. 16. – P. 689-690.

237. *Schindler D.* UN Forces and International Humanitarian Law. – Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1984.
238. Security Council Presidential Statement, S/PRST/1997/38 of 14 July 1997.
239. *Serafino N.H.* Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions. – Washington, DC: Congressional Research Service, 2004.
240. *Schelling T.* Arms and Influence. – New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966.
241. *Shraga D.* Military Occupation and UN Transitional Administrations – The Analogy and its Limitations – in: M.G. Kohen (ed.). Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law, Liber Amicorum Lucius Caflisch. – Leiden-Brill, 2007.
242. *Shraga D.* The applicability of international humanitarian law to peace operations, from rejection to acceptance // International humanitarian law, human rights and peace operations. Ed. by Dr. G.L. Beruto. 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law. – Sanremo, 4-6 Sept., 2008. – P. 90-99.
243. *Shraga D.* The United Nations as an Actor Bound by IHL. – In: L. Condorelli, A.M. La Rosa, S. Schererrer (Eds.). Les Nations Unies et le DIH. – Pédone, Paris, 1996.
244. *Shraga D., Zacklin R.* L'applicabilité du DIH aux Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies: Questions Conceptuelles et Pratiques // Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix, Rapport, CICR. – Genève, 1995.
245. *Sklansky D.* Democracy and the police. – Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.
246. *Stiers J.M.* Civilian Police and Police Training in Post-Conflict OSCE Areas [in testimony]. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe. [CSCE 107-1-4] September 5, 2001.
247. Supreme Court of Israel, H.C.J. 102/82, Tsemel vs. Minister of Defense, 37(3) P.D., pp. 374-375.
248. The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary-General, A/52/871-S/1998/318, of 13 April 1998, para. 3.
249. The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts / Ed. by D. Fleck. Section V: Military Sanctions Authorized by the Security Council. – London: Oxford University Press, 1995.
250. The Manual of the Law of Armed Conflict. – UK Ministry of Defense, 2004, point 11.3.
251. UN DPKO, 31 December 2001.

252. UN Code of Conduct [URL] <http://www.iowatch.org/archive/ruleoflaw/wRLAW%20a%20UN%20Code%20of%20Cndct.pdf>

253. UN Department of Peacekeeping Operations. Note by the Military Advisor, Maj. Gen. Tim Ford (Australian Army), to A. Greene, Policy Analysis Unit, 2001-07-02. – UN DPKO, 2001.

254. UN General Assembly Resolution 44/21, 15 Nov. 1989 “Enhancing international peace, security and international co-operation in all its aspects in accordance with the Charter of the United Nations”

255. United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Selection Standards and Training Guidelines for UNCIVPOL, First Draft, May 1997.

256. United Nations, General Assembly. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 57th session. Agenda item 78. Doc. # A/57/767. March 28, 2003.

257. United Nations, General Assembly, Management audit of the United Nations civilian police operations: Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations. Report of the Secretary-General on the activities of the Office of the Internal Oversight Services, Fifty-fifth session, Agenda items 116 and 126, A/55/812, March 1, 2001.

258. United Nations, General Assembly and Security Council, «Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects», identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, Fifty-fifth session, A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000.

259. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. – UN DPKO, 18 Jan. 2008.

260. United Nations Secretariat, Department of Peacekeeping Operations, Report of the Seminar on the Role of Police in Peacekeeping Operations, New York, March 20-21, 1998; United Nations Secretariat, Department of Peacekeeping Operations, Report of the Follow-up Workshop on Civilian Police in United Nations Peacekeeping, New York, July 29-30, 1999.

261. UNIFIL. [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml>

262. UNOSOM I. [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosomi.htm>

263. UNOSOM II. [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>

264. UNTAC. [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm>
265. UNTAET. [URL] <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/etimor.htm>
266. Use of Force and Rules of Engagement. – In.: Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century (Concluding Report 1997-2002). – Stockholm, 2002.
267. VIII Law reports of Trials of major War Criminals, 38, 55-56 (1949), § 59.
268. *Vite S.* L'applicabilité du droit International de l'Occupation Militaire aux Activités des Organisations Internationales // IRRC. – March 2004. – № 853. – P. 19.
269. *Zwanenburg M.* Accountability of Peace Support Operations. – Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
270. *Zwanenburg M.* Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the Law of Occupation // IRRC. – December 2004. – № 856.
271. *Zwanenburg M.* Pieces of the Puzzle: Peace Operations, Occupation and the Use of Force // *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, 2006.
272. *Zwanenburg M.* The Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: Some Preliminary Observations // *International Peacekeeping*. – 1999. – № 5.

Научное издание

**Полицейское миротворчество
и
международное гуманитарное право**

Монография

В авторской редакции

Подписано в печать 18.09.2014 г. Формат 60x84/16.

Усл. печ. л. 21,51 Тираж 500 Заказ № 99

Издательство "Аэтерна"
450076, г. Уфа, ул. Гафури 27/2
e-mail: info@aeterna-ufa.ru
Тел.: + 7 (347) 266 60 68