

КАЛИНИНГРАДСКИЙ ФИЛИАЛ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ

ЗВЕРЕВ П.Г.

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ**



КАЛИНИНГРАД
2016



**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
МВД РОССИИ**

КАЛИНИНГРАДСКИЙ ФИЛИАЛ

П.Г. ЗВЕРЕВ

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ**

МОНОГРАФИЯ

**КАЛИНИНГРАД
2016**

УДК 341.231.14
ББК 67.911.11

343 Зверев П.Г. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ: Монография. - Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2016. - 312 с.

ISBN 978-5-93919-055-8

Сведения об авторе:

Зверев Пётр Геннадьевич - преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

- Тишков С.А., кандидат политических наук, доцент, заместитель начальника кафедры криминалистики и предварительного расследования ОВД Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова;

- Галиев Р.С., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России.

В работе проводится комплексное исследование проблем обеспечения прав человека во время международных полицейских операций.

Книга предназначена для научных работников, преподавателей, адъюнктов (аспирантов) образовательных организаций системы МВД России, сотрудников правоохранительных органов, а также всех интересующихся проблемами современных международных отношений.

ISBN 978-5-93919-055-8

© Зверев П.Г., 2016.

© Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2016.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ.....	7
1.1. Международные полицейские операции: понятие, система и виды.....	7
1.2. Международная полицейская доктрина: вчера, сегодня, завтра.....	17
1.3. Международно-правовые и национально-правовые основы участия сотрудников полиции России в международных полицейских операциях.....	26
1.4. Вопросы подготовки сотрудников полиции России для участия в международных полицейских операциях.....	43
ГЛАВА 2. ДЕЙСТВИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ.....	62
2.1. Правовое положение гражданского населения в период проведения международных полицейских операций.....	62
2.2. Защита уязвимых групп населения во время международных полицейских операций и практическая реализация нормы «ответственность за защиту».....	83
2.3. Доктрина государственного акта и институт защиты прав человека.....	110
2.4. Правовая охрана и защита международного полицейского персонала....	129
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЯХ.....	141
3.1. Взаимодополняемость норм международной защиты прав человека и международного гуманитарного права в условиях международных полицейских операций.....	141
3.2. Совместная охрана правопорядка как перспективная функция международных полицейских операций.....	166
3.3. Роль полиции в обеспечении прав человека в рамках постконфликтного миростроительства.....	180
3.4. Направления совершенствования функции обеспечения прав человека в международных полицейских операциях.....	217
3.5. Проблема использования частных охранных компаний как альтернативы традиционным полицейским операциям.....	265
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	283
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	285
БИБЛИОГРАФИЯ.....	287

*Памяти профессора Г.М. Мелкова
посвящается*

ВВЕДЕНИЕ

XXI век стал для человечества не только шагом вперед на пути научно-технического прогресса и социального развития, но принес также множество новых проблем, конфликтных и кризисных ситуаций, не говоря уже о тех застарелых трудностях, которые «перекочевали» в современность из века XX-го. Ретроспективный анализ событий последнего десятилетия XX века показывает, что, наряду с традиционными операциями Организации Объединенных Наций (ООН) по поддержанию мира, стали активно использоваться и международные полицейские операции, состоящие из многонациональных полицейских сил, которые к началу XXI века сформировались в самостоятельный компонент миротворческих операций «второго поколения»¹.

Традиционные операции по поддержанию мира фактически не были подходящим для разрешения региональных конфликтов инструментом в рамках тех миссий, которые были учреждены Советом Безопасности ООН, однако в самом начале 1990-х годов 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

¹ Зверев П.Г. «Традиционное» и «расширенное» миротворчество и принуждение к миру // Молодой ученый. 2014. № 15 (74). С. 320.

событий, случись они все же, будут катастрофическими. И хотя деятельность по противодействию указанным угрозам выходит за 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 г., целая волна актов терроризма, прокатившаяся по России в первом десятилетии XXI века, появление в 2014 г. целого квазигосударства ИГИЛ, исповедующего террористическую идеологию, 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 наво-

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

днены легким стрелковым оружием, привел к нарушениям прав человека, волне жестокости и безжалостным убийствам мирных граждан. Вооруженные конфликты в Африке 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, вынужденными 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.

Целью настоящей монографии является глубокое и всестороннее исследование процессов обеспечения прав человека во время проведения международных полицейских операций, которые организуются, как правило, в рамках многоаспектных миротворческих операций ООН и других субъектов современного международного права.

Выбор данной темы 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 (МГП) к миротворческим операциям и 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. А ст. 2 (2) ФЗ «О полиции» 2011 г. в качестве одного из основных направлений деятельности российской полиции называет участие в деятельности по

поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности¹. Таким образом, вопросы применимости международного гуманитарного права к миротворческим операциям в целом актуальны и для международных полицейских операций² в частности.

Выражаем надежду, что данное исследование окажется интересным и полезным как для теоретиков — правоведов, политологов и историков, так и для сотрудников полиции и других правоохранительных органов, практикующих юристов, дипломатов, миротворцев и широкого круга любознательных читателей.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ

1.1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ ОПЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ВИДЫ

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 региональные организации, европейские государства, Россия и США.

Система международной гражданской полиции представляет собой механизм, при помощи которого ключевая международная полицейская помощь предоставляется во время 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 ООН³. Кроме того, Соединенные Штаты взяли на себя ведущую роль в разработке учебных программ для сотрудников полиции в Сомали посредством Международной программы содействия в обучении проведению уголовного расследо-

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Зверев П.Г. Полицейское миротворчество и международное гуманитарное право: монография. Уфа: Аэтерна, 2014. 370 с.

³ Зверев П.Г. Мониторинг прав человека в гражданских миссиях ООН по наблюдению на Гаити и в Южно-Африканской Республике в 1990-е годы // ЭНЖ «Международное право». 2015. № 2. С. 122-141.

вания (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 полицейских операций, зачастую в качестве дополнительных по отношению к миссиям ООН, берут на себя ОБСЕ и ЕС¹. 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 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 Македонии.

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 базируется на международных стандартах демократической совместной охраны правопорядка⁴ и прав человека. Обусловленные Уставом ООН

¹ 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.

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.

принципы миротворчества, регулирующие деятельность гражданской полиции, включают в себя: согласие и сотрудничество местных сторон, беспристрастность и минимальное использование силы (исключительно для самозащиты)¹.

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 ООН². В составе ДОПМ находится Подразделение гражданской полиции (ППП/CPD), которое разрабатывает руководящие основы, осуществляет планирование и управляет полицейской деятельностью в 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 Брахими³ является тем самым авторитетным документом, к которому чаще всего обращаются для анализа многих вопросов миротворческой системы ООН и который рассматривается в качестве образца для реформы всей миротворческой, включая международную полицейскую, 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 эффек-

¹ Browne M.A. CRS Report 90-96 F, United Nations Peacekeeping: Historical Overview and Current Issues, January 31, 1990. P. 8-9.

² 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.

³ Зверев П.Г. Основные положения доклада Брахими. Часть 1 // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 11 (70). С. 234-236; Зверев П.Г. Основные положения доклада Брахими. Часть 2 // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 12 (71). С. 15-17.

тивных 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 практически достигнутый странами-донорами консенсус по решению проблем набора и обучения персонала, развертывания, а также иных, связанных с ними, вопросов³.

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 международной гражданской полиции все же остались. Таким образом, обозначилось три основных направления:

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.

³ 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.

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 внутри-организационного 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 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 задачах 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 потребуется «обеспечение еще более подготовленных и узкоспециализированных полицейских экспертов, в то время, как они уже сталкиваются с трудностями удовлетворения

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). С. 13-15.

текущих потребностей»¹. 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 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 Брахими².

Таким образом, к числу наиболее популярных предложений можно отнести следующие: 1) формирование резерва сил международной гражданской полиции; 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

¹ 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.

² 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.

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 международной гражданской полиции 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 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 эво-

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.

люции 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 Сальвадоре¹ и ставшего важной частью миротворческой операции США и последовавших за ней операций ООН по поддержанию мира в Сомали и на Гаити². 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 наделения 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 рассматривают обеспечение общественной безопасности как обязанность вмешивающихся государств и организаций. Реализуется эта обязанность, по возможности, совместно с персоналом местных полицейских структур. 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

¹ Зверев П.Г. Мониторинг прав человека на примерах миротворческих миссий в Сальвадоре и Камбодже // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Новые задачи правовой науки и пути их решения», 20 ноября 2014 г. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 37-39.

² Зверев П.Г. Мониторинг прав человека в гражданских миссиях ООН по наблюдению на Гаити и в Южно-Африканской Республике в 1990-е годы // ЭНЖ «Международное право». 2015. № 2. С. 122-141.

(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 (4x4) 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.

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 полицейских 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 Кам-

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

бодже¹. 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 компетенциями.

Вторым пробелом можно считать лакуну, связанную с обеспечением, или неспособность 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.) — полицейские операции попросту дискредитируются.

Третьим пробелом является институциональная лакуна, при которой местная правоохранительная система не имеет достаточно 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 (судбно-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 имеющий даже элементарных ресурсов, оказывается не в состоянии справляться с возросшими нагрузками, которые являются прямым следствием качественной полицейской работы.

¹ Зверев П.Г. Мониторинг прав человека на примерах миротворческих миссий в Сальвадоре и Камбодже. С. 39.

1.2. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДОКТРИНА: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Роль полицейских сил в международном миростроительстве на фоне продолжающегося беспрецедентного расширения миротворческих операций под эгидой ООН и других международных организаций 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, в мае же 2008 г. свыше 11 тысяч сотрудников полиции из 90 государств несли свои обязанности в 15 миротворческих операциях ООН по всему миру. Наконец, в августе 2015 г. численность полицейского персонала Организации достигла уже 13 500 человек в 16 операциях³.

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 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,

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.

³ Официальный сайт ООН. Цифры и факты (по состоянию на 31 августа 2015 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

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: сотrudниках следствия, уголовного розыска, пограничной полиции, подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью, судебных экспертах 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 режиме «постоянного чрезвычайного положения», неспособно было далее решать растущие проблемы, ставшие результатом все более амбициозных мандатов Совета Безопасности ООН. Долгое время

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 Брахи́ми, названный так по имени председателя Группы, бывшего министра иностранных дел Алжира Лахдара Брахи́ми.

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 приняло ряд важных действий 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 нормативные принципы и цели в стратегическую плоскость детализированных технических стандартных оперативных процедур (SOP), находящих свое окончательное практическое выражение на

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.

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

Всесторонний академический анализ развития доктрины был

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.

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 неперменным 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 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

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.

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.

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 выражалось в материально-технической и финансовой помощи для проведения конференций и семинаров, финансировании

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.

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 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.

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.

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 отсутствии 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 международной полицейской доктрины под эгидой ООН.

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

1.3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ МВД РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЯХ

Международная полицейская деятельность, являющаяся направлением всеобъемлющей миротворческой деятельности ООН, по-прежнему юридически не регламентирована сегодня, как и 70 лет назад. Такое положение вещей вызывает вполне закономерный вопрос о легитимном характере деятельности полицейских сил, участвующих в международных миротворческих операциях. 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 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 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».

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

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

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 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 прикомандировыв-

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.

вадается к составу миротворческой операции и, находясь под ответственным командованием ООН, остается на национальной службе. Пункт 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. Пункт 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 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

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

основные функции, выполняемые таким персоналом в ходе проведения миротворческих операций. Пункт 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 вкладов 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 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.

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.

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 наличие согласия 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, командированных 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, ведь 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 конвенциальной форме. Нормы упомянутой Конвенции не порождают никаких дополнительных правомочий 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.

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

¹ Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (9 декабря 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст. 3478.

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.

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 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»². 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»³ и приказ МВД России от 19 марта 2007 г. № 268 «Об утверждении Инструкции о порядке выезда сотрудников и работников

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

² Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

³ 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» // Бюллетень текущего законодательства. 2000. № 3. С. 340.

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»¹, 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 Российской Федерации в полицейском контингенте Сил ООН по охране в Югославии»². 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»³. 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.

¹ Приказ МВД России от 19 марта 2007 г. № 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» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 35.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. К 29. Ст. 2718.

³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. К 14. Ст. 1063.

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»¹ 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.

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 civilian police*)², 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 реше-

¹ Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 26. Ст. 2401.

² Сотрудники гражданской полиции ООН осуществляют мониторинг за деятельностью национальных органов полиции государства, на территории которого осуществляется миротворческая операция.

ние. 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 закон 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.¹, данный федеральный орган исполнительной власти находится в непосредственном подчинении Президенту России, поэтому ситуация, при которой лично Президент принимает решение о 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 одностороннюю 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

¹ Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 1 марта 2011 г. // Российская газета. 2011. № 43.

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 полиции 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. 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 освиде-

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

тельствования. 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, радио-подготовки 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»¹, 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 операций².

К сожалению, не все указанные направления реализуются в достаточной мере. Отмечается несовершенство и недостаточность нормативно-правового регулирования участия российских полицейских наблюдателей в международных миротворческих опера-

¹ 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» // Бюллетень текущего законодательства. 2000. № 3. С. 340.

² 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.

циях. 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»¹ не устранил самое существенное противоречие, связанное с подчиненностью командированных лиц в период их нахождения за границей. Свою основную деятельность российские полицейские 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

¹ 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» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 35.

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.

1.4. ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ РОССИИ ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ 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, полиция 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 закон-

ным 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 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 управления 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 (Иордания) 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 (США) 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 ООН в Боснии и Герцеговине, которая не была исполнителем. 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

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

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 на ее материально-технических базах. 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 особен-

ностям 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/UNPROС). 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 (UNPСС).

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.

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.

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., сделанном от имени Совета и подготовленном констеблем Дж. Страхан в ходе семинара в Корнваллисе (Канада)¹). 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.

Думается, что и национальное правительство, и ведомство внутренних дел того или иного государства, включая Россию, получат 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 орга-

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.

низационных изменений¹.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости повышения качества подготовки сотрудников полиции – кандидатов на участие в миротворческих операциях ООН, поскольку речь идет, в конечном счете, о поддержании престижа Российской Федерации на международной арене. В этом плане полезным может оказаться опыт других государств, описанный выше.

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 миссии², 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 ООН на современном этапе.

В 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»³.

Ряд стран, принимающих участие в Проекте по вызовам ООН⁴, 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

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 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.

³ Security Council Presidential Statement, S/PRST/1997/38 of 14 July 1997.

⁴ 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.

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 и 13 – в Демократической Республике Конго. В Восточном Тиморе работало 1 316 сотрудников гражданской полиции, в Гватемале – 9, а на Кипре – 35 человек (UN DPKO, 31 December 2001). 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 Брахими¹. Набор и обучение американских полицейских через МУСТП осуществляется компанией «Дайн-Корп» (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»². Более того, можно добавить, что полиция, в

¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, para.124.

² Ibid, para.122.

отличие от военных, постоянно находится «в состоянии войны» — войны с преступностью, обеспечивая общественную безопасность и 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, дислоцированные в различных миссиях до

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН. 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.

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 обучения местной полиции. Опыт прошедших двенадцати лет показал, что формирование такого реестра значительно способствовало набору персонала, готового к оперативному развертыванию для работы по

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

ключевым направлениями 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.

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 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.

¹ Зверев П.Г. Социально-психологические аспекты совместной охраны правопорядка как направления полицейской деятельности современных миротворческих операций ООН. С. 9.

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 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.

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 исполнительными полномочиями (*executive authority missions*) требуются полицейские с навыками владения огнестрельным оружием. Рекомендуются, но не являются 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 кандидатов². Начиная с 1996 г. ООН направляет команды по оказанию помощи в подбо-

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

² Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН. С. 40.

ре (*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, вожении и владении огнестрельным оружием, что является необходимым для всех наблюдательных миссий¹. 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 курса². 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»³.

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 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 государ-

¹ United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Selection Standards and Training Guidelines for UNCIVPOL, First Draft, May 1997. P. 12.

² 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.

³ 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.

ствам-членам учредить в рамках ООН систему резервных соглашений (CPC/UNSA), 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 CPC 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» CPC «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, обладающими профессиональным опытом и знакомыми с правилами, процедурами и оперативными требованиями ООН»⁴.

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

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.

⁴ Durch W.J., Holt V.K., Earle C.R., Shanahan M.K. Op. cit. P. 27.

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 учения¹.

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 присутствия². 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. 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 функций³. Около 18% гражданской полиции МООНБГ и МООНК и 10% гражданской полиции Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) были назначены в

¹ Ibid. P. 12.

² 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.

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. 16.

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.

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 подорвать 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»¹. В настоящее время государства-члены Организации несут ответственность за обеспечение предшествующей развертыванию общей и нацеленной на конкретную миссию специальной подготовки² гражданского полицейского персонала, направляемого в 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,

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. P. 12.

² 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 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.

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 учебный стандарт, включающий стандартизированные «универсальные учебные модули» (СУУМ/SGTM), призванные обеспечить большее единообразие компетентности развернутых миротворцев, включая полицейских².

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 ресур-

¹ Durch W.J., Holt V.K., Earle C.R., Shanahan M.K. Op. cit. P. 24.

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.

сов. 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 полиции¹. В частности, Комитет сослался на три 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 упаковке и хранении оборудования на материально-технической базе ООН в Бриндизи (Италия, UNLB) с целью быстрого развертывания в начале новых миссий, ООН повысила уровень закупок

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. P. 12.

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.

ГЛАВА 2. ДЕЙСТВИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ

2.1. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ

В ходе обсуждения различных вопросов проведения международных полицейских операций и действия в их рамках норм международной защиты прав человека предметом дискуссии часто становится правовое положение гражданского населения, относимого Женевскими конвенциями 1949 г. к числу жертв войны (конфликта). Массовые нарушения прав человека во время кризиса, к сожалению, стали отличительной чертой конфликтов последних десятилетий, а также поводом для 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 (Канада) 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 призна-

ке нападения на женщин и детей получили широкое распространение, формируя тем самым логику и тактику ведения войны¹. В 1990-е годы 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 гуманитарному праву 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 процессе 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 огром-

¹ Challenges of Peace Operations. Into the 21st Century. Report on the VIII Seminar “Human Rights and Gender Issues in Peacekeeping”, 28 May – 1 June 2001. Cornwallis: Pearson Peacekeeping Centre, 2001. P. 28-30.

ных 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 годов 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 гуманитарного права. 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 Римский 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, совершавших 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

¹ Report of the Secretary-General on Children and Armed Conflict, A/55/150 of 19 July 2000.

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 Демократической Республике Конго, где конфликт начался еще в 1981 году 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 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 Демократической Республике Конго.

В современных сложных условиях миротворчества и миростроительства силы ООН все чаще оказываются в ситуациях нарушения норм гуманитарного права, 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 процедуре 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

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. С. 128-130.

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)¹.

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 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 гуманитарного права и права прав человека.

Четвертая Женевская конвенция² главным образом акцентирует внимание на взаимоотношениях оккупирующей державы с населением оккупированной территории и, в частности, на правовом статусе последнего³. По этой причине в ней содержится большое количество норм, посвященных защите «покровительствуемых лиц». Статья 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

¹ Резолюция 1270 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4054-м заседании, состоявшемся 22 октября 1999 г., S/RES/1270 (1999).

² Далее по тексту наименования «Первая конвенция», «Вторая конвенция», «Третья конвенция» и «Четвертая конвенция» означают соответственно Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г., Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г., Женевскую конвенцию об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г., Женевскую конвенцию о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г.

³ Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 3 (62). С. 94.

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. Статья 27 указанного раздела перечисляет некоторые гарантии статуса указанных лиц. Подробный комментарий этой статье дается Международным комитетом Красного Креста, который определяет ее как «основу всей Конвенции, провозглашающую принципы всего “права Женевы”»¹.

Другие нормы, устанавливающие основы обращения с указанной категорией лиц, содержатся в ст. 31 и ст. 33 Конвенции. Современные миротворческие операции постоянно взаимодействуют с индивидами на территории принимающего государства, поэтому правила по обращению с ними чрезвычайно важны. Стандарты, предусмотренные Четвертой конвенцией, юридически полезны, однако сформулированы в самом общем виде и представляют, таким образом, весьма ограниченное практическое руководство. Кроме того, сама Конвенция, в частности ее статьи 5 и 27, предусматривает 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».

Существует также область, в которой гуманитарное право может стать актуальным для миротворческих операций, не сопряженных с военными действиями. Некоторыми своими нормами гуманитарное право 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 Четвертой Женевской конвенции и Дополнительных протоколов I и II 1977 г.² 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, где говорится о

¹ Commentary: the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War / Ed. by J. Pictet. Geneva: ICRC, 1958. P. 199-200.

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. 89.

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. Статья 9 (ч. 2 п. «в») Протокола 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 Протоколом I. Примером тому является разминирование. Такого рода действия чрезвычайно важны для благополучия гражданского населения и выступают способом реализации обязанности защищать. Статья 64 Протокола 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 документа еще не знали, что спустя почти 30 лет появится специализированное учреждение под названием Международная организация гражданской обороны (*International Civil Defense Organization, ICDO*). 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 Протокола I ему будет разрешено, в частности, использовать отличительную эмблему гражданской обороны. А повышает ли это уровень защиты, предоставляемой «голубыми касками», — вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

При рассмотрении вопроса о правовом положении гражданского населения во время проведения миротворческих операций

отдельного внимания заслуживает институт защиты и поощрения прав человека. Примеры недавних операций по поддержанию мира и других операций ООН показывают, что Организации, очевидно, еще не удалось сформировать необходимую систему мер для поощрения и защиты прав человека в своей миротворческой деятельности. Пришло время разработать более последовательный и комплексный подход. Данный подход должен предусматривать, что вопросы прав человека учитываются на этапах планирования и осуществления любой миротворческой операции, а также то, что в ее рамках учреждаются механизмы обеспечения полноценной защиты прав человека как во время переходного периода, так и в долгосрочной перспективе, после того, как операция ООН будет завершена.

Представляется необходимым рассмотреть взаимосвязь между главной целью ООН по поддержанию международного мира и безопасности (ст. 1(1) Устава ООН) и приверженностью Организации к «поощрению и развитию уважения к правам человека и основным свободам для всех» (ст. 1(3) Устава). Миротворческая доктрина ООН гласит, что «международное право прав человека составляет неотъемлемую часть нормативной базы для миротворческих операций ООН... Миротворческие операции ООН должны проводиться при полном уважении прав человека и стремиться к их продвижению посредством выполнения собственных мандатов... Миротворческий персонал ООН должен уважать права человека в отношениях с коллегами и местным населением, в общественной и в частной жизни. За совершаемые злоупотребления миротворцы должны привлекаться к ответственности»¹. основополагающая доктрина признает, что «краеугольным камнем международных стандартов в области прав человека» является Всеобщая декларация прав человека 1948 г.² Являясь документом «мягкого права», она, тем не менее, может расцениваться как авторитетное толкование норм о правах человека в Уставе ООН³. В то же время Всеобщая декларация прав человека представляет собой лишь относительно небольшую часть основных положений международного права прав человека. После окончания Второй мировой войны наблюдается быстрый рост количества международных договоров в этой области. В целом насчитывается 26 договоров, посвященных правам человека, большая часть которых вступили в силу в течение последних трех десятилетий. Но даже они не отражают полную гамму договорного права прав человека. В то же время не все права, провоз-

¹ United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. UN DPKO, 18 Jan. 2008. P. 14-15.

² Ibid. P. 15.

³ Baderin M., Ssenyonjo M. (Eds.) International Human Rights Law – Six decades after the UDHR and beyond. Aldershot: Ashgate Press, 2010. P. 9.

глашенные Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., присутствуют в обычном международном праве. Это означает, что соответствующие обязательства связывают государство без его обязательного согласия, хотя само государство может избежать применения таких норм в договорном порядке или при помощи постоянных возражений (за исключением норм *jus cogens*). В их числе: право на жизнь, свобода от рабства, свобода от пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и право на справедливое судебное разбирательство¹.

В том же духе ряд международных обязательств по правам человека признается частью свода норм обычного международного права. Самым ярким примером является запрет на применение пыток, определенный ст. 1 Конвенции 1984 г. против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания². Обычно-правовая природа такого запрета была признана апелляционной палатой МТБЮ в деле Фурунджича³. Судебная палата пошла еще дальше, заявив, что запрет пыток является нормой *jus cogens* (императивной нормой) и что это обязательство *erga omnes* (обязательство перед всем международным сообществом), а это означает, что оно не может быть отменено договором или на основе постоянных возражений⁴.

Из этого следует, что, невзирая на все расхождения, могущие возникнуть в связи с применением миротворцами ООН договорного права прав человека и самим его содержанием, существует отрасль международного права прав человека, являющаяся незыблемой, и отступление от нее недопустимо. А нормы, регламентирующие запрещение пыток, являются частью этой отрасли международного права.

В начале 1990-х гг. неправительственная организация Международная амнистия разработала программу из 15 пунктов для реализации прав человека в международных миротворческих операциях. Данный набор рекомендаций направлен на включение во все миротворческие операции ООН необходимых мер по обеспечению уважения прав человека, включая мониторинг, расследование и корректирующие действия в случае нарушений. Программа адресована всем, кто участвует в учреждении таких операций — сторонам кон-

¹ Brownlie I. *Principles of Public International Law*. 4th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990. P. 559.

² Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 38-50.

³ ICTY, the Prosecutor v. Furundžija, IT-95-17/1-A, Judgement (Appeal Chamber), 21 July 2000, para.111.

⁴ Ibid., paras.151-157.

фликта, национальным правительствам, вовлеченным в этот процесс, другим государствам-членам Организации, Секретариату и прочим органам и специализированным учреждениям ООН. Особо рассматривается вопрос о роли ООН в области поддержания мира и защиты прав человека, обозначается необходимость постоянного мониторинга, расследования и отчетности о нарушениях прав человека, которые должны проводиться с самого начала. Программа включает в себя ряд ситуационных исследований последних на тот момент операций по поддержанию мира и предлагает меры по обеспечению прав человека, которые, по мнению ее разработчиков, должны найти отражение в процессе планирования и осуществления будущих операций ООН.

Отметим, что программа Международной амнистии включает в себя конструктивные предложения относительно того, каким образом чиновникам ООН и национальных правительств следует на политическом уровне рассматривать вопросы прав человека на каждом этапе миротворчества или миростроительства Организации в той или иной стране в состоянии конфликта. Данные рекомендации касаются всех типов операций: наблюдения за прекращением огня, осуществления мирных соглашений, принуждения к миру или доставки гуманитарной помощи. ООН и ее государствам-членам настоятельно рекомендуется уделять больше внимания решению проблемы прав человека в период планирования и осуществления всех операций по поддержанию мира.

Вне всякого сомнения, защита прав человека является залогом успеха любой миротворческой операции, и пока ООН будет избегать эффективного решения данных вопросов, она тем самым будет подрывать собственный авторитет, отрицательно влияя на саму способность осуществлять миротворческие и миростроительные операции в других ситуациях и странах в будущем.

Заслуживает внимания эволюция поощрения и защиты прав человека в рамках миротворческих операций ООН в двух контекстах. В первую очередь, речь о том, что должна сделать Организация в целях эффективного и последовательного решения проблем прав человека как неотъемлемого элемента миротворчества и миростроительства. Во-вторых, важно то, как ей следует действовать для предотвращения злоупотреблений правами человека самими миротворцами, чтобы обязать их в любой ситуации соблюдать международные стандарты прав человека, привлекать их к ответственности за любые нарушения.

По мере расширения миротворческой деятельности во всем мире ООН пришлось примерять на себя новые роли и выполнять

новые задачи в области прав человека. Эти роли и задачи разрабатывались в штаб-квартире Организации в Нью-Йорке и в миротворческих миссиях по всему миру, развиваясь творчески, импровизированно, но несколько бессистемно. В 1990-е годы мир ожидал от Организации многого. Ожидался хороший результат, связанный с практическим воплощением ООН своего призвания, определенно в Уставе 1945 г.: «избавить грядущие поколения от бедствий войны» и «вновь утвердить веру в основные права человека». В мире царило твердое убеждение в том, что если Организация готова предотвращать войны и человеческие страдания, то борьба с нарушениями прав человека на возможно ранней стадии станет единственно необходимым способом подтверждения того, что ООН всерьез воспринимает проблему прав человека. Обеспокоенность международного сообщества вызывало и то, что ООН всякий раз приходилось демонстрировать высокие стандарты поведения, служить своеобразной моделью для учебных, следственных и дисциплинарных целей, а также при возмещении ущерба в случаях, когда ее собственный персонал обвинялся в нарушениях прав человека.

Подход Международной амнистии к поддержанию мира и обеспечению прав человека определяется ее мандатом. Международная амнистия представляет собой всемирное добровольное движение, организованное в целях предотвращения некоторых серьезных нарушений прав человека национальными правительствами. Суть ее пропаганды заключается в том, чтобы добиваться безусловного освобождения всех узников совести; обеспечивать справедливое и скорейшее судопроизводство для всех политзаключенных; добиваться отмены смертной казни, пыток и других видов жестокого обращения с заключенными, прекращения внесудебных расправ и похищений. Кроме того, Международная амнистия выступает против определенных злоупотреблений со стороны оппозиционных групп, включая захват заложников, пытки, убийства заключенных и иные внесудебные расправы. Данная неправительственная организация не высказывает определенного мнения по поводу того, подлежат ли санкционированию те или иные операции по поддержанию мира, равно как и относительно методов поддержания мира в целом.

Как отмечалось выше, в 1990-е годы значительно изменились параметры полномочий миротворческих операций. Основным условием проведения любого типа операций, включая полицейские, по мнению участников международного диалога, должно было стать неукоснительное соблюдение принципа поощрения и защиты прав человека. Важные политические заявления в поддержку данной позиции нашли отражение в ряде международно-право-

вых документов, включая датированный июнем 1992 г. доклад Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира» и Венскую декларацию и Программу действий, принятую на Всемирной конференции по правам человека в июне 1993 г.¹ «Повестка дня для мира» появилась в рамках встречи на высшем уровне в Совете Безопасности, состоявшейся 31 января 1992 г., когда впервые в своей истории Совет собрался на уровне глав государств и правительств. В данном документе Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос-Гали отметил следующее: «Все чаще поддержание мира требует, чтобы офицеры гражданской полиции, наблюдатели по правам человека, специалисты по вопросам выборов, по беженцам и гуманитарной помощи играли главную роль, подобно военным... Миротворчество и операции по поддержанию мира, дабы быть по-настоящему успешными, должны включать комплексные усилия по выявлению и поддержанию структур, стремящихся к укреплению мира и формированию чувства уверенности и благополучия среди людей. С помощью соглашений, прекращающих гражданские распри, такие усилия могут включать... активизацию защиты прав человека, реформирование или укрепление государственных институтов и содействие формальным и неформальным процессам политического участия... Власть Организации Объединенных Наций в этой сфере будет опираться на консенсус о том, что социальный мир так же важен, как и мир стратегический или политический... Демократия в государствах требует уважения прав человека и основных свобод, как они изложены в Уставе (ООН – П.3.). Она также требует глубокого понимания и уважения прав меньшинств и соблюдения потребностей самых уязвимых групп общества... Это не только политический вопрос. Социальная стабильность, необходимая для продуктивного роста, подпитывается такими условиями, в которых люди могут свободно выражать свою волю... С этой целью центр внимания ООН должен сосредоточиться на «полевых условиях», тех местах, где вступают в силу экономические, социальные и политические решения»².

Венская декларация и Программа действий, принятые 25 июня 1993 г., содержат следующие рекомендации:

«96. Всемирная конференция по правам человека рекомендует Организации Объединенных Наций играть более активную роль

¹ Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г. Женева: Изд-во УВКБ ООН, 2013. 48 с.

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.

в поощрении и защите прав человека в деле обеспечения полного соблюдения международного гуманитарного права во всех ситуациях вооруженного конфликта, в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

97. Всемирная конференция по правам человека, признавая важную роль правозащитных компонентов в конкретных договоренностях, касающихся некоторых миротворческих операций ООН, рекомендует Генеральному секретарю учитывать отчетность, опыт и возможности Центра по правам человека и механизмов защиты прав человека, в соответствии с Уставом ООН¹.

Анализ правового положения гражданского населения и института защиты прав человека во время международных полицейских операций позволяет сделать следующие выводы.

Ключевое значение для всего международного сообщества сегодня приобретает необходимость положить конец «культуре безнаказанности», процветающей как во время вооруженных конфликтов, так и зачастую среди самих миротворческих сил, допускающих серьезные нарушения прав человека. Успешными примерами борьбы с «культурой безнаказанности» служат деятельность МУТР и МТБЮ и создание Камбоджийским правительством чрезвычайных судебных палат для преследования лиц, совершавших преступления в Камбодже, а также международные усилия в Восточном Тиморе, где в рамках миротворческой миссии была создана судебная коллегия с исключительной юрисдикцией. В частности, коллегия ответственна за уголовное преследование лиц, совершивших военные преступления, преступления против человечности и геноцид.

Примеры последних миротворческих операций ООН показывают, что Организации, очевидно, еще не удалось сформировать необходимую систему мер для поощрения и защиты прав человека в своей миротворческой деятельности. Настало время разработать более последовательный и комплексный подход. В рамках такого подхода вопросы прав человека должны учитываться на этапах планирования и проведения любой миротворческой операции. Важно добиваться того, чтобы механизмы обеспечения полноценной защиты прав человека учреждались как во время переходного периода, так и в долгосрочной перспективе, после того, как операция ООН уже будет завершена.

За последние два десятилетия мир стал свидетелем вооруженных конфликтов, отмеченных систематическими нападениями и массовыми зверствами в отношении гражданского населения, при

¹ Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г. С. 48.

этом внимание мирового сообщества все чаще обращено к Организации Объединенных Наций и, в частности, к ее миротворческим операциям, одной из задач которых является предотвращение и пресечение таких преступлений. Провалы миротворческих операций по обеспечению безопасности в ситуации сложного кризиса в Сомали и по защите мирных жителей от массовых расправ в Руанде и Боснии поколебали уверенность в прочности основополагающих принципов международного права и миротворческих возможностях ООН, в очередной раз доказав необходимость срочной реформы.

С этих пор прилагаются значительные усилия в направлении улучшения общей эффективности полицейских операций ООН, включая их способность защищать гражданское население. За последние десять лет Совет Безопасности ООН неоднократно выражал решимость поддерживать более эффективные миротворческие миссии и уделять больше внимания защите гражданского населения, о чем свидетельствует ряд его заявлений и резолюций, а также запросов в адрес Генерального секретаря ООН о предоставлении им регулярных докладов о защите гражданских лиц в вооруженных конфликтах¹.

Наиболее значительно мандаты полицейских операций изменились после того, как Совет Безопасности ООН вывел миротворчество далеко за пределы его традиционной роли по наблюдению за выполнением мирных соглашений. Современные миротворческие миссии являются многоаспектными и осуществляют весь спектр деятельности в сфере миростроительства: от обеспечения безопасности до мониторинга прав человека и восстановления потенциала разрушенного войной государства. Все чаще в мандатах миротворческих миссий делается акцент на физической защите гражданского населения. Конкретно за первое десятилетие 2000-х годов 10 миротворческих операций ООН получили четкие полномочия на «защиту гражданских лиц, подвергающихся неминуемой угрозе физического насилия». Речь идет о следующих операциях: Миссия ООН

¹ Резолюции Совета Безопасности ООН о защите гражданского населения: S/RES/1267 от 15 октября 1999 г., S/RES/1296 от 19 апреля 2000 г., S/RES/1674 от 28 апреля 2006 г. и S/RES/1738 от 23 декабря 2006 г. Заявления Председателя Совета Безопасности ООН о защите гражданского населения: от 12 февраля 1999 г. (S/PRST/1999/6), от 15 марта 2002 г. (S/PRST/2002/6), от 20 декабря 2002 г. (S/PRST/2002/41), от 15 декабря 2003 г. (S/PRST/2003/27), от 14 декабря 2004 г. (S/PRST/2004/46), от 21 июня 2005 г. (S/PRST/2005/25) и от 14 января 2009 г. (S/PRST/2009/1). Доклады Генерального секретаря ООН о защите гражданского населения: от 8 сентября 1999 г. (S/1999/957), от 31 марта 2001 г. (S/2001/331), от 26 ноября 2002 г. (S/2002/1300), от 28 мая 2004 г. (S/2004/431), от 28 ноября 2005 г. (S/2005/740), от 28 октября 2007 г. (S/2007/643) и от 29 мая 2009 г. (S/2009/277).

в Сьерра-Леоне (UNAMSIL, 1999-2005), Миссия ООН в Демократической Республике Конго (MONUC, 1999-2010), Миссия ООН в Либерии (UNMIL, с 2003 г.), Операция ООН в Бурунди (ONUB, 2004-2006), Миссия ООН по стабилизации в Гаити (MINUSTAH, с 2004 г.), Операция ООН в Кот-д'Ивуаре (UNOCI, с 2004 г.), Миссия ООН в Судане (UNMIS, 2005-2011), Временные Силы ООН в Ливане (UNIFIL, с 1978 г.), Смешанная операция Африканского союза и ООН в Дарфуре (UNAMID, с 2007 г.) и Миссия ООН в Центральноафриканской Республике и Чаде (MINURCAT, 2007-2010). После 2010 г. было учреждено еще 7 миротворческих операций, мандаты которых предусматривают защиту гражданского населения: Миссия ООН по стабилизации в Демократической Республике Конго (MONUSCO, с 2010 г.), Временные Силы ООН по обеспечению безопасности в Абьее (UNISFA, с 2011 г.), Миссия ООН в Республике Южный Судан (UNMISS, с 2011 г.), Миссия ООН по поддержке в Ливии (UNSMIL, с 2011 г.), Миссия ООН по наблюдению в Сирии (UNSMIS, апрель – август 2012 г.), Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Мали (MINUSMA, с 2013 г.) и Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Центральноафриканской Республике (MINUSCA, с 2014 г.). Аналогичные полномочия, как правило, делегируются Советом Безопасности ООН миротворческим операциям, проводимым под эгидой других субъектов международного права.

Исторически первая миссия, наделенная указанным мандатом, МООНСЛ (UNAMSIL), получила, *inter alia*, полномочие «обеспечивать защиту гражданских лиц, подвергающихся неминуемой угрозе физического насилия» (S/RES/1270 of 22 October 1999, para.14). К концу первого десятилетия 2000-х гг. почти все 100 тысяч миротворцев ООН, дислоцированных по всему миру, действовали в рамках таких мандатов.

Таким образом, связь между защитой гражданского населения и мандатами миротворческих операций является крайне важной. В первую очередь, безопасность и защита гражданских лиц служат необходимым условием легитимности миротворческих миссий и доверия к ним. Обоснованность миротворческих операций ООН с точки зрения местного населения и внешних наблюдателей способствует установлению мира и обеспечению мирному процессу политической поддержки. Сам факт развертывания миротворческих сил вселяет надежду местному населению, и, по крайней мере, внешне причина их присутствия в зоне конфликта состоит в поддержке людей, подвергающихся риску. Примеры Руанды, Балкан, Сьерра-Леоне, Гаити, Демократической Республики Конго, Дарфура и дру-

гих «горячих точек» демонстрируют, что миротворческие операции, которые плохо подготовлены для противодействия крупномасштабным актам насилия, направленному против гражданского населения, будут неизбежно давать сбои и даже могут потерпеть фиаско. Поскольку миссии порождают большие надежды, им следует четко решать проблему безопасности гражданского населения, чтобы поддерживать свою легитимность и авторитет, необходимые для выполнения других задач, содержащихся в мандатах и нацеленных на реализацию политических усилий в процессе миростроительства.

Конечно, миротворческие миссии ООН не обладают собственной концепцией защиты гражданского населения. Они лишь консолидируют международные военные, гражданские и полицейские навыки и ресурсы на оперативно-тактическом уровне, где, кроме них, действуют и другие субъекты, занимающиеся вопросами защиты, в том числе принимающие государства, уполномоченные ООН учреждения по защите и неправительственные организации, включая Международный комитет Красного Креста (МККК). При этом важно, чтобы их действия были последовательными и, где это возможно, комплементарными (взаимодополняющими).

Во-вторых, защита гражданских лиц является одним из важнейших условий устойчивого политического мира. Мирный договор, не могущий положить конец вооруженному насилию, нарушениям прав человека и международного гуманитарного права или допускающий продолжение насилия в отношении разных слоев населения, не способен привести к установлению легитимного правительства. Там, где мирные жители остаются в зоне риска, усилия по формированию правительства, обеспечению безопасности и правопорядка могут оказаться тщетными и не дадут желаемого результата. Невозможно построить государство или добиться стабильного мира на основе такого политического урегулирования или таких действий правительства, которые фактически оставляют население в зоне риска систематического или чрезмерного насилия.

Наконец, защита гражданского населения миротворческими миссиями имеет принципиальное значение для легитимности и международного авторитета всей Организации Объединенных Наций. Такие операции являются высочайшим проявлением дееспособности ООН, и их проведение, безусловно, имеет значительные последствия для Организации в целом. Вне всякого сомнения, неспособность миротворческих операций прошлого эффективно противодействовать насилию в отношении гражданских лиц нанесла серьезный ущерб авторитету ООН и поставила под вопрос саму идею существования всей практики международного миротворче-

ства. Как справедливо было отмечено в докладе Брахими (2000)¹, «ни одна неудача не нанесла большего ущерба престижу миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций в 1990-х годах, чем ее неспособность отличить жертву от агрессора»². В самом деле, проблема защиты гражданского населения подрывает фундамент главной цели ООН — «избавить грядущие поколения от бедствий войны» (преамбула Устава ООН). В эпоху сложных конфликтов, в которых гражданское население продолжает оставаться жертвами войны, Организация не может избежать обязанности обеспечивать защиту гражданских лиц³, равно как и позволить себе дискредитировать собственный международный авторитет из-за неспособности оправдать свои амбиции.

Спустя десять лет после начала миссии в Сьерра-Леоне и первого доклада Генерального секретаря Совету Безопасности ООН о защите гражданских лиц, Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ/ОСНА) и Департамент операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ/ДРКО) признали необходимость более пристального внимания к защите гражданских лиц силами миротворческих миссий Организации. Практическая значимость данного вопроса более чем ясна: сегодня свыше десяти миротворческих миссий ООН явным образом уполномочены обеспечивать защиту гражданских лиц, подвергающихся неминуемой угрозе физического насилия, а также соблюдать иные меры защиты: от обеспечения безопасности уязвимых групп населения до оказания поддержки в возвращении беженцев и внутренне перемещенных лиц. В то же время Секретариат ООН, государства, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, принимающие государства, гуманитарные организации, правозащитники и сами миротворческие миссии продолжают яростно спорить о значении защиты гражданского населения для миротворческих операций в теоретической и практической плоскостях.

Как в широком смысле, так и в контексте миротворческой деятельности, понятие «защита гражданского населения» является объектом многочисленных интерпретаций. Исследования подтверждают, что не существует единой трактовки данного понятия

¹ Зверев П.Г. Основные положения доклада Брахими. Часть 1. С. 236; Зверев П.Г. Основные положения доклада Брахими. Часть 2. С. 17.

² Report of the Panel on United Nations Peace Operation, UN Doc. A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000. p. ix.

³ Зверев П.Г. Обязанность защищать (R2P) в современных миротворческих операциях и международное гуманитарное право // Молодой ученый. 2014. № 9 (68). С. 368-370.

даже в миротворческом континууме. Разнообразие мнений и пониманий указанного термина вызывают к необходимости проведения дальнейших исследований по данному вопросу. Представляется, что начать следует с изучения широкого круга юридических понятий и категорий, закрепленных мандатами миротворческих операций и касающихся в той или иной мере защиты гражданского населения. Для полноценного изучения вопроса необходимо обратиться к позициям Совета Безопасности и Секретариата ООН, рабочим определениям конкретных полевых миротворческих операций, совокупный анализ которых позволит судить о том, что, пожалуй, наиболее частой интерпретацией анализируемой проблемы в контексте международного миротворчества ООН является «защита гражданского населения от неминуемой угрозы физического насилия». Таким образом, в то время как отдельные важные компоненты миротворческой операции содействуют защите гражданского населения, общий смысл всей миссии заключается в понимании и поддержке главной ее цели, состоящей в защите гражданского населения в контексте угрозы физической расправы.

Учитывая центральное место защиты гражданского населения в успешной миротворческой операции и те уникальные возможности, которые могут предложить современные миссии ООН в деле защиты гражданских лиц, Организация, по нашему мнению, должна обеспечить ряд ключевых моментов для всех полицейских операций, наделенных полномочиями по защите гражданского населения.

1. Угрозы гражданскому населению должны быть оценены на самых ранних стадиях планирования миротворческой операции, а Совет Безопасности должен быть полностью проинформирован о них еще до начала обсуждения мандата миротворческой операции. Планирование должно учитывать понимание незащищенности гражданского населения в районе действия миссии, которая влияет на ее цели, а также политические и гуманитарные перспективы. Совет Безопасности ООН должен быть исчерпывающе и точно осведомлен об угрозах и факторах уязвимости, характерных для гражданского населения в районе действия миссии. Важность такой информации для членов Совета Безопасности несомненна во время разработки и принятия мандатов будущих или существующих миссий, а также для определения характера угрозы (преступность, этнические столкновения, плановое или систематическое насилие, бесправие и др.), юридической природы и возможностей воюющих сторон.

2. Совету Безопасности ООН следует обозначить свои ожидания от реализации мандатов миротворческих операций, предусматривающих защиту гражданского населения. Это связано с тем, что

миротворчество уже давно вышло за пределы своей традиционной роли по наблюдению за выполнением условий мирных соглашений и реализуется в виде многоаспектных и комплексных операций, в которых особое внимание уделяется именно защите гражданского населения. При этом не следует забывать, что основными принципами проведения миротворческих операций ООН по-прежнему остаются согласие принимающих государств, беспристрастность и минимальное и соразмерное применение силы, сопряженное с самозащитой или защитой миссии (хотя с практической точки зрения более важными для миротворческих операций сегодня являются легитимность, доверие населения и сопричастность). Отмеченная тенденция требует, в свою очередь, большей ясности от Совета Безопасности относительно того, каким именно образом защита гражданского населения станет приоритетным направлением, как она будет практически реализована миротворческими миссиями. Это особенно важно в свете возможных коллизий с другими возложенными на миссии задачами, могущими возникнуть в сложных постконфликтных ситуациях, которые характеризуются неустойчивым согласием, нежеланием принимающего государства сотрудничать и т.п. Применяя одни и те же формулировки в мандатах для разных миссий, Совет Безопасности должен уделять внимание их последующему воздействию на население, на миротворцев и на всю миссию в целом. Лучше, чтобы такой контроль возник до того, как кризис разразится в полевых условиях. Далее, Совету Безопасности следует четко контролировать процесс реализации мандатов на местах и поддерживать те миссии, которые сталкиваются с трудностями в обеспечении защиты гражданского населения. Для этого он должен своевременно обращаться к Генеральному секретарю ООН с просьбой представить доклад о стратегии конкретной миссии по защите гражданских лиц, а также о проблемах, возникающих при согласовании защитной функции мандата с выполнением других задач. Наконец, Совет Безопасности призван играть уникальную роль в поддержке политического процесса, что является основой для развертывания миротворческой миссии, а также в оказании поддержки государствам-членам Организации по обеспечению надлежащей подготовки и оснащения военного и полицейского персонала и в предоставлении прямой поддержки миссиям.

3. В свою очередь, Секретариату ООН также необходимо тщательно рассмотреть вопрос о защите гражданского населения во время миротворческих операций. После десяти лет функционирования миссий с указанными мандатами, ДОПМ все еще не разработал четких рекомендаций по защите гражданского населения. Планирование

большей части миссий происходит без учета данного аспекта в их мандатах; равным образом не учитывается он при наборе и распределении персонала миротворческих сил. Также в ДОПМ отсутствует механизм опроса руководителей миротворческих миссий и самих миротворцев о том, как им удается реализовать данный аспект в их практической деятельности. Кроме того, ДОПМ еще ни разу не предоставил последовательный и беспристрастный отчет о защите гражданского населения в своих регулярных докладах Совету Безопасности ООН.

4. Защита требует сотрудничества с государствами-членами Организации, направляющими военный и полицейский персонал. За последнее десятилетие миротворческие задачи для таких государств значительно усложнились, но одновременно возросли и ожидания того, что могут дать миротворческие миссии. Да и собственный опыт участия в миротворчестве многих стран, регулярно предоставляющих для работы в миротворческих миссиях военные и полицейские контингенты, не всегда заставляет их задуматься над тем, что же конкретно для них означает направление защиты гражданских лиц, какие стратегии они использовали при этом и что, по их мнению, было эффективным, а что — нет в рамках такого участия. Проблемы, с которыми столкнулись более ста государств, предоставляющих персонал, требуют анализа, а решения, которые могут быть по ним приняты, необходимо включать в будущие руководящие указания (директивы) и широко применять на практике.

5. Необходимо четко определять роль миротворческих миссий как субъектов, предоставляющих защиту, для уяснения того, чем занимаются данные миссии и каково значение отдельных компонентов в их составе. Это особенно важно для тех, кто не являются специалистами по защите, особенно для высшего руководства миссии, полицейского персонала и военнослужащих. Отсутствие концепции по защите для миротворческих миссий и путаница с другими концепциями подрывают способность миссий определять собственную роль в разработке согласованных стратегий на самом базовом уровне. По прошествии десяти лет после принятия резолюций Совета Безопасности и развертывания полутора десятков миротворческих миссий, мандаты которых предусматривают защиту гражданского населения, невнимание к потенциальному воздействию таких мандатов на деятельность миссий уже не может оставаться незамеченным.

6. Разъяснения Совета Безопасности относительно защиты в мандатах миротворческих операций могут обеспечить солидный правовой фундамент для деятельности в рамках таких операций, при условии их эффективного использования. Совет Безопасности

уполномочивает миссии на защиту гражданских лиц, находящихся «под неминуемой угрозой физического насилия в пределах юрисдикции и в зоне действия (*миссии – П.З.*)», с «уважением к суверенитету» принимающего государства, а миссии, в свою очередь, должны стремиться к полноценной реализации указанных положений. Отсутствие политической заинтересованности в поддержке миссии Советом Безопасности или сторонами мирного урегулирования неизбежно приведет к подрыву легитимной функции миротворческих миссий по обеспечению защиты гражданского населения. Как неоднократно отмечалось в разных исследованиях, миротворцы не могут эффективно действовать в условиях отсутствия хотя бы подобия «мира, который нужно поддерживать» [6, р. 22-24], равно как и остановить враждебные действия воюющих сторон, которыми руководит государство. Кроме того, Специальные представители Генерального секретаря ООН (SRSG) остро нуждаются в поддержке членов Совета Безопасности и самого Генерального секретаря, которая позволит им эффективно взаимодействовать с принимающим государством, нести ответственность за выполнение своих обязанностей и вносить солидный вклад в дело защиты гражданского населения.

7. Необходимо понимать, что миротворческие операции не могут «защитить всех от всего», ожидания от их деятельности должны быть разумными. Миссии, которые не имеют жизнеспособной стратегии, встречаясь с враждебным отношением сторон конфликта или с неспособностью (нежеланием) принимающего государства сотрудничать, рискуют довольно быстро исчерпать свои ресурсы и возможности. В случае эскалации конфликта миссии должны быть готовы обеспечить краткосрочные (ограниченные) меры безопасности, но они, конечно, не призваны заменить собой серьезное политическое вмешательство со стороны Совета Безопасности ООН, осуществляемое в ходе операций, проводимых отдельными странами-членами Организации или их коалициями. Такой запасной вариант требуется миссиям на случай потенциальных кризисов, которые, как показывает история, регулярно возникают. Секретариат ООН должен своевременно и достоверно докладывать об оперативных аспектах миссий, включая защиту гражданского населения. Совет Безопасности, в свою очередь, должен следовать указаниям Секретариата, в том числе путем регулярного пересмотра мандатов, для оперативного разрешения связанных с защитой гражданского населения проблем. На национальном уровне требуется выбор такой стратегии эффективного распространения общественной информации, которая бы гарантировала понимание местным населением и всем международным сообществом подходов и возможностей миротворческой миссии.

Таким образом, международные полицейские миссии должны прилагать максимум усилий для защиты гражданского населения. Даже в условиях тех ограничений, которые традиционно присущи операциям ООН, все миссии могут адекватно оценивать угрозы и риски для населения и развивать в своих рамках стратегии деятельности, которые будут учитывать все факторы уязвимости населения. Такие стратегии, где это необходимо, должны предусматривать полный комплекс мер поддержки и защиты, обеспечения безопасности и осуществления действий, направленных на предотвращение преступных посягательств в отношении мирного населения. Разработка и реализация указанных стратегий требует, в первую очередь, готовности самих миссий действовать на их основе, с учетом, что миротворческий персонал обладает достаточным потенциалом и подготовкой для достижения стратегических целей миссии, а также с учетом того, что каждая миссия действует под эффективным руководством. В этом отношении руководство является особенно важным. Следует более ответственно подходить к вопросу выбора и подготовки глав миссий, которые, в свою очередь, должны отвечать за разработку стратегии миссий, их реализацию и отчетываться в результатах.

2.2. ЗАЩИТА УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМЫ «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗАЩИТУ»

Принятая в сентябре 1995 г. на IV Всемирной конференции по положению женщин Пекинская платформа действий признала, что состояние мира неразрывно связано с равенством мужчин и женщин и развитием, а также подчеркнула крайнюю необходимость всестороннего женского участия в усилиях по предотвращению и урегулированию вооруженных конфликтов в целях поощрения и поддержания мира и безопасности.

Платформа действий определила шесть стратегических целей:

- повышение участия женщин в разрешении конфликтов на уровне принятия решений и защита женщин, оказавшихся в ситуациях вооруженных и иных конфликтов, а также в условиях иностранной оккупации;
- сокращение чрезмерных военных расходов и контроль над доступом к вооружениям;
- пропаганда ненасильственных форм разрешения конфлик-

тов и уменьшение случаев нарушений прав человека в ситуациях конфликтов;

- содействие увеличению вклада женщин в пропаганду культуры мира;

- предоставление защиты, оказание помощи и осуществление профессиональной подготовки беженцев, переселенцев и внутренне перемещенных лиц женского пола, нуждающихся в международном покровительстве;

- оказание помощи женщинам в колониях и самоуправляющихся территориях¹.

После IV Всемирной конференции 1995 г. произошли заметные сдвиги в плане расширения международных нормативно-правовых и политических рамок в отношении проблем, касающихся женщин в вооруженных конфликтах, в том числе в Совете Безопасности ООН. Новые вопросы, не нашедшие специального отражения в Платформе действий, значительно разнообразили дискурс, а повестка дня по вопросам прав женщин, мира и безопасности стала еще более широкой за счет глобальных усилий по реализации вышеуказанных целей.

Комиссия по положению женщин ООН при ЭКОСОС рассмотрела проблему защиты прав женщин в вооруженных конфликтах, опираясь на ряд практических примеров. Так, в 1998 г. Комиссия пришла к согласованным выводам по вопросу о правах женщин во время вооруженных конфликтов, которые нашли практическое выражение в целом ряде областей: осуществление правосудия на основе гендерного равенства; удовлетворение конкретных потребностей женщин, затронутых вооруженным конфликтом; расширение участия женщин в миротворчестве, миростроительстве, превентивных и постконфликтных процессах принятия решений; а также касательно разоружения, противодействия незаконному обороту оружия, включая противопехотные мины и легкое стрелковое оружие.

В 2004 г. Комиссия сделала согласованные выводы по вопросу о равном участии женщин в предотвращении конфликтов, их урегулировании и разрешении, а также в постконфликтном миростроительстве². В документе было отмечено, что мирные соглашения являются инструментом поощрения гендерного равенства и что для полноценного участия женщин в указанных процессах требуются правовые

¹ Пекинская декларация и Платформа действий, принята на 16-м пленарном заседании IV Всемирной конференции по положению женщин 15 сентября 1995 г. / Док. ООН A/CONF.177/Rev.1. С. 3.

² UN Women Doc. E/2004/27-E/CN.6/2004/14 [URL] <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw48/documents.html>

рамки, опирающиеся именно на принцип гендерного равенства.

В ходе 52-й сессии в 2008 г. Комиссия по положению женщин пересмотрела ранее сделанные выводы относительно «равного участия женщин в предотвращении конфликтов, их урегулировании и разрешении и в постконфликтном миростроительстве», принятые в 2004 г.¹ Был выявлен ряд недостатков и проблем, в том числе касавшихся представительства и участия женщин в миротворческих процессах и принятия решений, предотвращения и реагирования на сексуальное и гендерное насилие, мониторинга и ответственности, а также финансирования.

23-я Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН под названием «Женщины 2000: гендерное равенство, развитие и мир в XXI веке» подтвердила положения Платформы действий и призвала к всестороннему участию женщин в принятии решений на всех уровнях в процессах поддержания мира и миростроительства. Также прозвучал призыв защищать девочек во время вооруженных конфликтов и, особенно, запрещать принудительную вербовку².

В 2000 г. Совет Безопасности ООН принял историческую резолюцию 1325 о положении женщин, мире и безопасности, ставшую первой в своем роде для решения проблемы влияния войны на женщин и оценившую вклад женщин в разрешение конфликтов и формирование устойчивого мира³. В резолюции содержится призыв к женщинам участвовать всесторонним образом наравне с мужчинами во всех усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности. Она также подтвердила необходимость защиты женщин и девочек от нарушений прав человека, включая гендерное насилие. Наконец, документ призвал учитывать гендерную проблематику в контексте предотвращения конфликтов, мирных переговоров и постконфликтных ситуаций.

С момента принятия указанной резолюции Совет Безопасности ООН ежегодно проводит открытые дебаты о прогрессе, достигнутом в процессе ее реализации. Кроме того, дальнейшие руководящие указания относительно способов и средств осуществления резолюции в полном объеме содержатся в восьми заявлениях Председателя Совета Безопасности: S/PRST/2001/31, S/PRST/2002/32, S/PRST/2004/40, S/PRST/2005/52, S/PRST/2006/42, S/PRST/2007/5, S/PRST/2007/40, S/PRST/2008/39.

Совет Безопасности ООН все чаще признает взаимосвязь

¹ Ibid.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/S-23/3, принятая по докладу Комитета ad hoc на 23-й Специальной сессии Генеральной Ассамблеи (A/S-23/10/Rev.1).

³ Резолюция 1325 (2000), принятая Советом Безопасности ООН на его 4213-м заседании, состоявшемся 31 октября 2000 г., S/RES/1325 (2000).

между вопросами гендерного равенства, расширения возможностей женщин и конкретными ситуациями, складывающимися в тех или иных странах, и иными тематическими вопросами, такими, как защита гражданских лиц¹, детей в вооруженных конфликтах², мира и безопасности в Африке³, поддержания международного мира и реформы сектора безопасности⁴. Работа над юридическим положением детей в вооруженных конфликтах способствовала более глубокому пониманию и большей актуальности этих вопросов, в том числе посредством развития механизма наблюдения и отчетности, установленного Советом Безопасности ООН в его резолюции 1612 (2005)⁵.

В ходе Всемирного саммита 2005 г. мировые лидеры вновь подтвердили свою приверженность полному и эффективному осуществлению резолюции Совета Безопасности ООН 1325 (2000). В частности, была подчеркнута важная роль женщин в деле предотвращения и урегулирования конфликтов и в миростроительных процессах, необходимость учета гендерных аспектов и наличия у женщин возможностей для равноправного и всестороннего участия во всех усилиях по поддержанию и поощрению мира и безопасности, а также необходимость повышения их роли в принятии решений на всех уровнях. Национальные правительства решительно осудили все нарушения прав женщин и девочек в ситуациях вооруженного конфликта и факты сексуальной эксплуатации, насилия и злоупотребления, взяв на себя обязательство по разработке и реализации стратегии формирования отчетности, предупреждения и пресечения гендерного насилия⁶.

¹ Зверев П.Г. Защита гражданских лиц в операциях ООН в пользу мира // Молодой ученый. 2014. № 11 (70). С. 259-261.

² Зверев П.Г. Дети-комбатанты: проблема определения правового статуса // Вестник КЛЮИ МВД России. Калининград: Изд-во КЛЮИ МВД России, 2005. С. 25-28; Зверев П.Г. Защита женщин и детей в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. 2014. № 7 (66). С. 451-453.

³ Зверев П.Г. Гражданская война в Либерии и миротворческая деятельность на Африканском континенте // Вопросы безопасности. 2015. № 3. С. 1-23. DOI: 10.7256/2409-7543.2015.3.16229. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_16229.html

⁴ 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; Каламкарян Р.А., Троицкий С.В., Галиев Р.С. и др. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебник. М., 2015. Сер. 63 Бакалавр. Академический курс. Модуль (1-е изд.). 359 с.

⁵ Резолюция 1612 (2005), принятая Советом Безопасности ООН на его 5235-м заседании, состоявшемся 26 июля 2005 г., S/RES/1612 (2005).

⁶ Там же.

По итогам Всемирной встречи на высшем уровне в июне 2006 г. была создана Комиссия по миростроительству ООН, наделенная статусом консультативного органа Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности с целью концентрации ресурсов международного сообщества, консультирования и предложения комплексных стратегий постконфликтного восстановления, причем особое внимание было уделено реконструкции, организационному строительству и устойчивому развитию в государствах, переживших конфликт. Учредительные резолюции Комиссии (60/180 Генеральной Ассамблеи и 1645 (2005) Совета Безопасности) по миростроительству предоставили мандат для учета гендерной проблематики во всех аспектах ее работы¹. Вопросы гендерного равенства были определены как межсекторальные стратегии укрепления мира в Бурунди и Сьерра-Леоне – первых двух странах в повестке дня Комиссии, а также в отношении новых государств, находившихся в тот момент на рассмотрении – Гвинея-Бисау и Центральноафриканской республике (в настоящее время в повестку дня Комиссии включено шесть государств: Бурунди, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Сьерра-Леоне, ЦАР).

В июне 2008 г. Совет Безопасности ООН провел открытые прения на тему «Женщины, мир и безопасность: сексуальное насилие в условиях вооруженных конфликтов», которые завершились принятием резолюции 1820 (2008)². В данном документе Совет Безопасности вновь подтвердил свою решимость ликвидировать все формы насилия в отношении женщин, в том числе путем прекращения безнаказанности. Совет признал, что сексуальное насилие является проблемой безопасности, требующей систематического реагирования. В резолюции перечисляется ряд конкретных действий и мер, нацеленных на искоренение сексуального насилия и борьбу с его последствиями Генеральным секретарем ООН, государствами-членами (в том числе предоставляющими воинские и полицейские контингенты), всеми сторонами вооруженного конфликта, региональными и субрегиональными органами и финансовыми учреждениями. Также она призвала Комиссию по миростроительству включить в свою работу стратегии борьбы с сексуальным насилием.

Возвращаясь к вопросу о ликвидации культуры безнаказанности (*culture of impunity*) за преступления, совершенные в отноше-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/Res/60/180, принятая 20 декабря 2005 г. «О создании Комиссии по миростроительству»; Резолюция 1645 (2005), принятая Советом Безопасности ООН на его 5335-м заседании 20 декабря 2005 г., S/RES/1645 (2005).

² Резолюция 1820 (2008), принятая Советом Безопасности ООН на его 5916-м заседании 19 июня 2008 г., S/RES/1820 (2008).

нии женщин, следует отметить, что в современном международном праве по этому поводу возникли новые обязательства. Так, Международный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ) и Международный уголовный трибунал по Руанде (МУТР) открыли своей деятельностью новые горизонты по вопросам международно-правовой ответственности за сексуальное насилие, обвинив индивидов, использующих изнасилование в качестве инструмента геноцида и способа пыток, и признав изнасилование преступлением против человечности.

В 1998 г. Римский статут Международного уголовного суда (МУС) запретил «изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительную беременность, принудительную стерилизацию и другие формы сексуального насилия» и включил гендерные аспекты в определение преступления геноцида (ст. 6), преступлений против человечности (ст. 7) и военных преступлений (ст. 8). Впервые потерпевшие получили возможность дать показания в Суде. Также Римский статут определяет критерии избрания судей МУС¹: справедливого представительства женщин и мужчин, равного географического представительства и равной представленности разных правовых систем, а также наличие опыта по конкретным вопросам, в том числе по проблемам насилия в отношении женщин и детей.

Статут Специального суда по Сьерра-Леоне, учрежденного в январе 2002 г., перечисляет следующие составы преступлений: изнасилование, сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность и любые другие формы сексуального насилия как составные элементы преступлений против человечности. Статья 5 Статута предоставляет Специальному суду юрисдикцию в отношении преступлений по законодательству Сьерра-Леоне, включая посягательства на половую неприкосновенность девочек, ответственность за которые предусмотрена Законом о предупреждении жестокого обращения с детьми 1926 г. Статут также содержит положения по осуществлению гендерно-осложненного судебного разбирательства и доказывания в Специальном суде (ст.ст. 14, 16), требующего опыта в расследовании преступлений, сопряженных с причинением травмы в результате сексуального насилия и насилия в отношении детей.

В мае 2004 г. впервые в истории международного права Специальный суд постановил, что принудительные браки будут преследоваться как «бесчеловечный акт», то есть преступления против

¹ Зверев П.Г. Миротворческие операции ООН и Международный уголовный суд // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (37). С. 73-75.

человечности. В 2009 г. Суд признал трех бывших руководителей Объединенного революционного фронта (ОРФ / RUF) виновными в совершении насильственных браков, признав тем самым глубокие и продолжительные страдания, причиненные женщинам, обращенным в «походных жен» во время конфликта в Сьерра-Леоне¹.

Таким образом, с 1995 г. осознание последствий вооруженных конфликтов для женщин, включая сексуальное и гендерное насилие, а также понимание вклада женщин в мирные процессы значительно выросли. Вопросы гендерного равенства в сфере предотвращения конфликтов, поддержания мира, миростроительства, гуманитарных ситуаций и постконфликтного восстановления получили намного больше внимания, что, в свою очередь, привело к повышению усилий по укреплению потенциала институтов, механизмов и персонала международных организаций и усилению поддержки имплементации на национальном уровне. Многого удалось достичь благодаря эффективной мобилизации и помощи гражданского общества. К примеру, женщины стран Балканского полуострова, Демократической Республики Конго, региона Великих озер, Ближнего Востока, Непала, Сомали и Тимор-Лешти активно сотрудничали в конфликтной, этнической и религиозной плоскостях, внося ценный вклад в мирные процессы посредством поощрения прав женщин, выступления против милитаризации и обеспечения того, чтобы голоса женщин учитывались на всех уровнях процесса принятия решений.

Региональные женские сообщества, такие, как Мирное общество женщин Мано-Ривер (MARWOPNET), объединившее в себе женщин Гвинеи, Либерии и Сьерра-Леоне, сыграли роль катализатора миротворческих усилий. Сообщество проводит активную работу как на локальном уровне, так и в высших эшелонах власти. Благодаря деятельности этой организации главы трех указанных государств вернулись в 2001 г. за стол переговоров и подписали в августе 2003 г. Либерийское мирное соглашение. За это в 2003 г. ей была присуждена премия ООН в области прав человека.

На основе резолюции Совета Безопасности ООН 1325 (2000) женщины-участники сообщества организовали обмены между конфликтующими сторонами, лоббировали участие женщин в официальных мирных переговорах и процессах принятия решений, проводили исследования и учредили филиалы организации. Они также воспользовались текстом резолюции, который был переведен более чем на 90 языков мира, в целях обучения на национальном уровне,

¹ Special Court for Sierra Leone and the Residual Special Court for Sierra Leone [URL] <http://rscsl.org/>

для пропагандистской и информационно-просветительской работы. Вебсайт «Peace Women», поддерживаемый Международной лигой женщин за мир и свободу, содержит обзор инициатив организации по всему миру¹. Неправительственная Рабочая группа по проблемам женщин, мира и безопасности, коалиция неправительственных организаций работает в тесном сотрудничестве с Секретариатом ООН и ее государствами-членами в целях содействия осуществлению резолюции². Сотрудничество и взаимодействие с национальными правительствами и другими акторами привели к значимым результатам. Так, на Фиджи для реализации резолюции 1325 (2000) были установлены партнерские отношения между национальным министерством по делам женщин и неправительственными организациями.

В 2003 г. после консультаций министерства по делам женщин Фиджи с различными женскими группами и неправительственными организациями был создан координационный комитет Международной организации по делам женщин, миру и безопасности по осуществлению резолюции 1325 (2000). Координационный комитет стал механизмом сотрудничества государственного аппарата Фиджи и пацифистки ориентированных женских неправительственных организаций, поддержанных Тихоокеанским подразделением ЮНИФЕМ в Меланезии.

Чтобы ускорить выполнение резолюции 1325 (2000), координационный комитет направил свои усилия на:

1) улучшение доступности данных и анализ коренных причин конфликтов, их воздействие на женщин и роль последних в предотвращении и урегулировании конфликтов и постконфликтном миростроительстве в четырех странах-участницах проекта;

2) усиление потенциала женщин и женских групп, играющих роль в предотвращении конфликтов, их урегулировании и постконфликтном миростроительстве на национальном и региональном уровнях;

3) содействие учету гендерных аспектов в урегулировании конфликтов и миротворческих инициативах правительств, региональных организаций и основных агентствах;

4) поощрение мира, терпимости и примирения, а также экономической безопасности, посредством информационно-пропагандистской деятельности в обществе³.

¹ Peace Women / Women's International League for Peace and Freedom [URL] <http://www.peacewomen.org/>

² National Implementation of Security Council resolution 1325(2000) [URL] <http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/nationallevelimpl.html>

³ From Local to Global: Making Peace Work for Women / The NGO Working Group on Women, Peace and Security. Security Council Resolution 1325 – Five Years on Report. New York, 2005. P. 71.

Национальные правительства, включая государства-доноры военного и полицейского персонала, и международные организации играют важную роль в содействии участию женщин в процессах миростроительства и постконфликтной реконструкции, в том числе путем устранения законодательных и иных барьеров для участия женщин и путем предоставления технической и финансовой поддержки женским организациям и лидерам. В постконфликтных обществах эта поддержка имеет решающее значение, поскольку происходит трансформация или создание новых институтов власти, а также разработка новых законов и правил¹.

Резолюция Совета Безопасности ООН 1325 (2000) послужила импульсом для совместных усилий государств по решению гендерных аспектов вооруженных конфликтов и расширению участия женщин в мирных процессах. Все большее количество стран разрабатывают национальные программы действий по выполнению резолюции 1325 (2000), в том числе: Австрия, Дания, Исландия, Испания, Кот-д'Ивуар, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство. Бельгия, Гана, Иордания, Либерия, Сьерра-Леоне и Филиппины находятся в процессе разработки национальных программ действий². Другие государства, такие как Хорватия и Фиджи, включили имплементацию резолюции 1325 (2000) в свои национальные программы действий по гендерному равенству. Государства используют указанные программы как инструмент для определения приоритетных направлений своей политики. К примеру, в Кот-д'Ивуаре были определены следующие направления: защита женщин и девочек от сексуального насилия; включение гендерной проблематики в стратегии и программы развития; усиление доступа женщин к базовым социальным инфраструктурам и участие в процессах реконструкции и реинтеграции; поощрение участия женщин в процессе принятия политических решений³.

Также рабочие группы были созданы для анализа и контроля над выполнением резолюции Совета Безопасности ООН 1325 (2000)

¹ Тишков С.А. Многокомпонентные миротворческие миссии ООН как фактор поддержания мира и миростроительства // Наука и современность — 2010: Сб. материалов VII Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Часть I. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. С. 230.

² National Implementation of Security Council resolution 1325 (2000) [URL] http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/national_level_impl.html

³ Secretary-General's report on women, peace and security, S/2008/622, national action plans and statements of Member States at open debates of Security Council, S/PRST/2004/40, S/PRST/2005/52, S/PRST/2006/42, S/PRST/2007/5.

на региональном и национальном уровнях. На Восьмом совещании министров Содружества по делам женщин, прошедшем в Кампале (Уганда) в 2007 г., участники договорились о создании рабочей группы Содружества по вопросам пола, мира и безопасности для решения проблем гендерного равенства в мирных и постконфликтных процессах. В том же году Координационный европейский центр миростроительства в Брюсселе инициировал партнерскую программа ЕС 1325, которая объединяет региональные и национальные институты, учреждения, военные и научные круги и неправительственные организации для повышения осведомленности о гендерных вопросах, более глубокого понимания и актуализации политики, связанной с обеспечением мира и безопасности, стратегий и программ, координации усилий по имплементации на региональном уровне¹.

По мере того, как растет поддержка равноправного участия женщин в мирных процессах, прогресс в деле обеспечения доступа женщин к участию в них, в частности в официальных мирных переговорах, все же ограничен. В 2003 г., в рамках подготовки к 48-й сессии Комиссии по положению женщин отделом по улучшению положения женщин в Оттаве (Канада) было организовано совещание группы экспертов для обсуждения проблемных вопросов, извлеченных уроков и передового опыта переговоров, содержания и реализации мирных соглашений. В итоге удалось достичь определенного прогресса в повышении уровня внимания к гендерной проблематике в качестве межсекторальной меры мирных процессов. Неучастие женщин в процессах мирных переговоров по-прежнему является результатом недостаточного внимания и отражения проблем положения женщин в рамках мирных соглашений. В частности, могут игнорироваться ключевые вопросы защиты и поощрения прав женщин, особенно в экономической и социальной сферах. На совещании группа экспертов приняла рекомендации для создания всеобъемлющих рамочных типовых положений с целью возможно их включения в будущие мирные соглашения.

Некоторые национальные правительства предприняли важные инициативы для того, чтобы привлечь внимание к факту отсутствия женщин в официальных мирных процессах. Так, в Закон Израиля о равных правах женщин были внесены поправки в духе резолюции 1325 (2000), обязавшие правительство включать женщин в любую группу, создаваемую для переговоров по миростроительству и разрешению конфликтов. Меры по обеспечению большего внимания правам женщин и вопросам гендерного равенства

¹ 1325 EU Partnership Inaugural meeting. A briefing on operational strategy in ESDP operations – 1325 in action, 11th October 2007, Brussels.

также предпринимались комиссиями по примирению. Международный центр по вопросам правосудия переходного периода и другие организации подготовили полезные материалы и разработали конкретные стратегии для решения вопросов гендерного равенства, возникающих в деятельности комиссий по примирению¹.

Так, комиссия по примирению в ЮАР предприняла ряд мер в целях содействия участию женщин в мирных процессах: было организовано гендерное обучение для всех членов комиссии, проведены подготовительные семинары для женщин из сельской местности, а также разработаны меры гендерно-осложненной политики возмещения вреда (например, предоставление компенсации за работу в домашних условиях).

Участие женщин в работе примирительной комиссии в Сьерра-Леоне обеспечивалось наличием специального подразделения для расследования военных преступлений, посягнувших на принцип гендерного равенства. Женская целевая группа, состоящая из членов различных женских ассоциаций, учреждений ООН, сотрудников полиции, СМИ и юристов, работала над созданием атмосферы, в которой женщины могли бы участвовать в деятельности этих институтов. Группа преследовала цель обеспечения гендерного баланса и чувствительности в рамках деятельности примирительной комиссии.

В Тимор-Лешти комиссия по установлению истины и примирению задействовала в своей работе женские группы, которые участвовали в публичных дебатах по поводу разных вариантов осуществления правосудия переходного периода и в принятии решения о создании самой комиссии и выборе членов руководящего комитета. В частности, две женщины-комиссары (из семи) обеспечивали вынесение на повестку дня проблем женщин².

Постконфликтные ситуации могут предоставить уникальные возможности для открытого участия женщин в политической жизни общества. Международное сообщество взаимодействует с женскими организациями и национальными правительствами для оказания поддержки постконфликтным конституционным, избирательным и законодательным процессам реформирования и наращивания потенциала государственных институтов, включая национальные механизмы обеспечения гендерного равенства в постконфликтных зонах. В Афганистане тысячи женщин со всей страны приняли уча-

¹ Nesiiah V. et al. Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures. New York: International Centre for Transitional Justice, 2006. P. 24.

² The Initiative for Inclusive Security and International Alert Joint Publication. Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. Washington D.C., 2004. 24 p.

стие в работе совещаний и семинаров, сфокусированных на правах женщин и демократии в преддверии Боннского процесса (декабрь 2001 г.), предоставления чрезвычайных полномочий Лойя-Джирга (всеафганскому совету старейшин) и утверждения им афганской конституции. Двое из девяти членов проектного комитета были женщинами, равно как и семеро из 35 членов комиссии по пересмотру. Кроме того, женщины составили более 20% делегатов с правом голоса в конституционном Лойя-Джирга. В результате, новая афганская конституция провозгласила гендерное равенство и предоставила женщинам квоту в нижней палате парламента.

Для поддержки осуществления Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в странах, выходящих из конфликта, Отдел ООН по улучшению положения женщин (DAW) провел консультации в Афганистане, Гаити, Либерии, Сьерра-Леоне и Тимор-Лешти в целях распространения знаний о Конвенции среди национальных органов, персонала отраслевых министерств и других учреждений, таких, как комиссии по правам человека и неправительственные организации. Отдел также провел семинары для содействия подготовке национальных докладов в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и принял последующие меры по поддержке осуществления заключительных замечаний после того, как все доклады были представлены в указанный комитет¹.

Многие страны, такие как Руанда, Бурунди, Мозамбик, ЮАР и Восточный Тимор, предприняли важные шаги по увеличению числа женщин-законодателей в постконфликтных избирательных процессах, включая пересмотр конституционно-правовых основ по ликвидации дискриминационных норм, реформу избирательной системы, обеспечение безопасности во время выборов, обучение женщин-кандидатов и введение временных специальных мер, таких, как квоты².

В 2003 г. на первых национальных выборах в Руанде после геноцида 1994 г. женщины получили 48,8% мест в нижней палате парламента, что свидетельствовало о практически равном представительстве полов в высшем законодательном органе страны. На вторых парламентских выборах, состоявшихся в Руанде в сентябре 2008 г., женщины получили 45 из 80 мест (56,25%), благодаря чему

¹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Country Reports [URL] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>

² Women and Elections. Guide to promoting the participation of women in elections [URL] <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/womenandelections.html>

руандийский парламент стал первым в мире, представленным женским большинством. Причинами такого успеха женщин в Руанде послужила трагедия геноцида, а также конкретные механизмы увеличения участия женщин в политической жизни страны после него, включая конституционные гарантии и последовательную политическую кампанию женского движения. Конституция Руанды предусматривает 30% минимальную квоту для женщин в парламенте, или 24 депутатских места. В преддверии выборов 2008 г. сторонники гендерного равенства призвали политические партии не просто обеспечить равное представительство женщин и мужчин в своих партийных списках, но и гарантировать максимальное участие женщин в политическом процессе¹.

Страны-доноры, в том числе Бельгия, Испания, Канада, Люксембург, Норвегия, Соединенное Королевство, США, Швеция, Швейцария и Япония, оказывают прямое или опосредованное (через учреждения системы ООН или национальные и международные неправительственные организации) содействие инициативам женщин в области поддержания мира и урегулирования конфликтов в ряде стран и регионов, таких как Афганистан, район Великих озер в Африке, Босния и Герцеговина, Колумбия, Гватемала, Ирак, оккупированные палестинские территории, Судан и Шри-Ланка.

В апреле 2005 г. правительство Норвегии организовало в Осло конференцию стран-доноров Судану. При этом женщины Судана выразили обеспокоенность тем, что их интересы не будут учтены. При поддержке норвежского министерства иностранных дел более 50 женщин получили возможность прибыть в Осло для участия в конференции и симпозиуме по вопросам гендерного равенства, который состоялся накануне. Симпозиум был организован норвежским министерством иностранных дел, ЮНИФЕМ и Норвежским институтом международных отношений (NUPI). В его рамках было создано «стратегическое пространство, в котором суданские женщины со всей страны, солидарные между собой и своими общинами, определили общую повестку дня по актуальным проблемам реконструкции». Участники выбрали два представителя (с севера и юга страны), чтобы официально представить их на конференции. Эти представители и выразили общие приоритеты и рекомендации, разработанные на симпозиуме. Они призвали к гендерно-чувствительному подходу к финансированию со стороны доноров и позитивным действиям управленческих структур, в особенности

¹ Powley E. Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament // Women in Parliament: Beyond Numbers. Stockholm: IDEA [URL] <http://www.idea.int/publications/wip2/upload/Rwanda.pdf>

касательно процесса пересмотра конституции страны. Они обратили внимание на проблемы, с которыми ежедневно сталкиваются женщины в процессе реинтеграции и реабилитации. Также они подчеркнули необходимость принятия конкретных мер по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек¹.

Несмотря на достигнутый на глобальном политическом уровне прогресс и предпринятые на региональном и национальном уровнях важные инициативы, многое еще предстоит сделать для практической реализации договорных обязательств. Многие проблемы и пробелы обсуждались в шести докладах Генерального секретаря Совету Безопасности ООН о положении женщин, мире и безопасности (S/2002/1154, S/2004/814, S/2005/636, S/2006/770, S/2007/576, S/2008/622). Указанные органы направляли неоднократные обращения по вопросам равных прав женщин, поддержанию их равной роли в мирных процессах и миростроительстве и глобальному осуждению всех актов насилия в отношении женщин. Несмотря на это, миллионы женщин и девочек в конфликтных и постконфликтных ситуациях продолжают подвергаться грубому насилию и находятся в неравном с мужчинами положении.

Хотя роль и вклад женщин в мирные процессы и были признаны на глобальном уровне, в практическом плане продолжают оставаться реальные препятствия их участию в официальных миротворческих и миростроительных процессах, а также в принятии решений по вопросам реконструкции и реформирования. В 2008 г. ЮНИФЕМ подсчитала, что удельный вес женщин в официальных переговорах делегаций в среднем едва составляет 10%, а в подписании мирных соглашений и того меньше – порядка 2%. Активность женщин на низовом уровне до сих пор часто не признается в ходе мирных и политических процессов. К примеру, в Тихоокеанском регионе той роли, которую сыграли женщины в «налаживании контактов между воюющими сторонами, восстановлении и поддержании мира, переустройстве общин и работе по преодолению физических и психологических последствий конфликта», не было уделено должного внимания².

Исследование участия женщин в миростроительстве в Демократической Республике Конго, Судане и Уганде приводит к выводу о том, что признание и поддержка роли и возможностей женщин в предотвращении и смягчении конфликтов является довольно-таки

¹ UNIFEM. *Securing the Peace: Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes*. New York: UNIFEM, 2005. 23 p.

² Thomas P. *The Pacific: Gender Issues in Conflict and Peacemaking*. In: *Building Sustainable Peace: Gender Mainstreaming in Conflict Transformation* / Ed. by R. Baksh et al. London: Commonwealth Secretariat, 2005. P. 158.

запоздалой мыслью¹. При этом остаются проблемы создания механизмов для трансформации рекомендаций неформальных женских групп и общностей в более официальные процессы и устранения барьеров в плане представительства женщин на всех уровнях принятия решений. Участие женщин в официальных переговорах и процессах принятия решений в ряде ситуаций имело прямо противоположный эффект. Кроме того, женщины сталкиваются со многими проблемами общего характера, касающимися их участия в общественной жизни и процессе принятия решений. К ним относятся запугивания, домогательства и насилие, ограничения временного и мобильного характера, наличие домашних обязательств, включая обязанности по уходу за близкими, безграмотность и ограниченный доступ к образованию и профессиональной подготовке, ограниченный доступ к информации, экономическая зависимость и отсутствие достаточных финансовых ресурсов, наконец, обычаи и традиции. Стереотипы все еще продолжают ограничивать или сужать роль женщин в общественной жизни и процессах принятия важных политических решений.

Главной характеристикой международно-правовой нормы «ответственность за защиту» (*responsibility to protect*, 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 ООН². Когда использование внешних миротворческих сил является единственным способом защиты людей от геноцида и массовых зверств³, 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.

Реализация ответственности за защиту 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

¹ International Crisis Group. Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo, and Uganda. Africa Report 112, 28th June 2006. P. 26.

² Сазонова К.Л. Концепция «ответственность за защиту» в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 96-100.

³ Программа просветительской деятельности «Геноцид в Руанде и ООН» / Сайт Программы [Электронный ресурс]. <http://www.un.org/ru/preventgenocide/rwanda/>

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 период 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 «ответственность за защиту» не заканчивается. Всегда существует вероятность возникновения рундийского 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);

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.

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 применения силы (ROE) (их соответствие конкретно взятой миссии);

5) военно-гражданское сотрудничество (правильное расположение всех структур для улучшения эффективности каждой 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 применения силы (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 международного гуманитарного права;

- 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 «ответственность за защиту». В то же время ни одна из крупных международных организаций – ООН, ЕС, АС, 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,

¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty. “The Responsibility to Protect”: Report. Ottawa: International Development Research Center, 2001. P. 67.

² Holt V.K., Berkman T.C. Op. cit. P. 126.

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 намного понятнее, чем во время 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 применения силы (ROE) для этой миссии, в свою очередь, прояснили, что именно означает словосочетание «все необходимые средства»: правило 1.7 гласит, что «(миротворческие – П.З.) силы могут использовать, в том числе, смертоносную силу для защиты мирных жителей, когда компетентные местные власти не состояниии сделать это»².

В данном случае формулировка «в том числе» указывает на то, что всякое применение силы должно быть пропорциональным ситуации, в которой оказываются 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 Устава ООН, там, где это необходимо. Кроме того, любая миссия должна проходить под знаком абсолютной ясности, без какой-либо двусмысленности относительно ее целей

¹ Holt V.K., Berkman T.C. Op. cit. Pp. 133-154, 188-191.

² Ibid. P. 95.

и задач. Оперативная эффективность миссии во многом зависит именно от этих положений. И при всей их очевидности нет никаких оснований полагать, что они рассматривались в прошлом или будут рассматриваться в перспективе.

Чтобы убедиться в том, что осуществляемые в рамках нормы «ответственность за защиту» принудительные операции в пользу мира на концептуальном уровне детально спланированы и грамотно осуществляются в полевых условиях, полностью согласуясь с нормами международного права, международному сообществу потребуются еще немало времени.

Пожалуй, наиболее серьезная критика в адрес нормы «ответственность за защиту» и основное препятствие на пути ее практической реализации выразились в том мнении, что сама идея «ответственности за защиту» является своеобразным «тройным конем», т.е. риторическим предлогом для масштабного ангажированного вторжения влиятельных международных акторов¹. В частности, этот тезис широко использовало правительство Судана применительно к ситуации в Дарфуре. Э. Штраус отмечал скептическое отношение к этому вопросу бывшего президента Венесуэлы У. Чавеса, который, выступая в 2005 г. на 60-й Генеральной Ассамблее ООН с критикой в адрес США и их стратегии войны на упреждение, отметил: «Что касательно доктрины «ответственность за защиту», мы должны задаться вопросами: 1) кто будет защищать нас; 2) как они собираются защищать нас?»². Профессор Н. Хомски открыто рассуждает о «произвольном использовании R2P в качестве орудия империалистической интервенции»³.

¹ Bellamy A. Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq // Ethics and International Affairs. 2005. Vol. 19, № 2. P. 31-53; Bellamy A. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit // Ethics and International Affairs. 2006. Vol. 20, № 2. P. 143-169; Thakur R. In Defence of the Responsibility to Protect // The International Journal of Human Rights. 2003. Vol. 7, № 3. P. 160-178; Thakur R. Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS // Security Dialogue. 2002. Vol. 33, № 3. P. 323-340; Weiss T.G. Humanitarian Intervention. Cambridge: Polity, 2007. P. 122-129; Strauss E. A Bird in the Hand Is Worth Two in the Bush: On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect // Global Responsibility to Protect. 2009. Vol. 1, № 3. P. 300.

² Speech given by President Hugo Chávez at 60th UN General Assembly. New York, Thursday September 15, 2005 [Электронный ресурс]. <http://www.embavenez-us.org/news.php?nid=1745>

³ Statement by Professor Noam Chomsky to the United Nations General Assembly Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect 23 July 2009 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://zeroanthropology.net/2009/09/06/noam-chomsky-dialogue-on-the-responsibility-to-protect/>

Справедливости ради следует заметить, что если отсутствие вооруженных сил западных держав в каких-либо гуманитарных миссиях признается доказательством неприятия этими державами концепции «ответственность за защиту», то равным образом их нельзя обвинять и в наличии колонизаторских замыслов¹.

Детальный анализ воздействия нормы «ответственность за защиту» на различные аспекты национального суверенитета содержится в работах других исследователей².

Некоторые государства-члены Организации Объединенных Наций, а также Председатель Генеральной Ассамблеи ООН подвергли идею «ответственности за защиту» серьезной критике, назвав ее фактически инструментом «возрожденного колониализма»³. Есть и другая вариация этой общей критики, которая сравнивает «ответственность за защиту» уже не с колониализмом, а с крестовыми походами⁴. Более сдержанные критики высказываются, что доклад Генерального секретаря «Ответственность за защиту» (2005) дал почву вышеуказанным критическим выпадам тем, что легализовал односторонние принудительные действия⁵. По мнению некоторых исследователей, концепция «ответственности за защиту» с самого начала вступила в противоречие с традиционным пониманием суверенитета⁶. Многие связывают односторонние военные действия в Косово с более поздним вторжением коалиции вооруженных сил под руководством США в Ирак и указывают на проблемы нового мирового порядка как в значительной степени порожденные администрацией Соединенных Штатов⁷.

В ответ на такие высказывания сторонники концепции подчеркивают многосторонний характер «ответственности за защиту», в частности, указывая на то, что доклад Генерального секретаря 2005 г. разрешает любые действия только с одобрения Совета Без-

¹ Chandler D. The Security–Development Nexus and the Rise of “Anti-Foreign Policy” // *Journal of International relations and Development*. 2007. Vol. 10, № 4. P. 373.

² См.: Krasner S. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999; Luck E.C. *Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect* // *Global Responsibility to Protect*. 2009. Vol. 1, № 3. P. 12-20.

³ ICRtoP, Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect, 15th September, 2009. Pp. 3, 7.

⁴ Berman N. Intervention in a “Divided World”: Axes of Legitimacy // *The European Journal of International Law*. 2006. Vol. 17, № 4. Pp. 749-750.

⁵ ICRtoP, Report on the General Assembly Plenary Debate... P. 5.

⁶ Chandler D. The Responsibility to Protect? Imposing the Liberal Peace // *International Peacekeeping*. 2004. Vol. 11, № 1. P. 59-81.

⁷ Falk R. *International Law and the Future* // *Third World Quarterly*. 2006. Vol. 27, № 5. P. 731-732.

опасности ООН¹. Впрочем, в то же время отмечается, что даже превентивные меры, сопряженные с принудительной военной силой, могут применяться в момент вторжения и, следовательно, вступать в противоречие с государственным суверенитетом². Анализ прав и обязанностей региональных организаций по всему миру в контексте превентивных мер указывает на «существование прямой связи между приверженностью организаций принципу невмешательства и их отношением к превентивному компоненту R2P»³.

Как и следовало ожидать, данная проблема «Троянского коня» стала предметом бурных дискуссий после начаты США войны в Ираке⁴. И эта проблема стала не единственной для «ответственности за защиту» в момент вторжения в Ирак. Отношение к Ираку может расцениваться как пример (и противоположность, скажем, отношению к Израилю) избирательности и непоследовательности геополитических действий⁵. Проблема избирательности vis-à-vis (по отношению к) Ираку и Израилю своими корнями уходит в войну 1991 года⁶. Об избирательности в применении норм международного права рассуждает, например, профессор Н. Хомский⁷.

Когда не удалось найти доказательств наличия оружия массового уничтожения, США и Великобритания тут же сфокусировали свое внимание (а заодно и внимание всего мирового сообщества) на гуманитарных проблемах⁸. Это позволило многим установить концептуальную взаимосвязь между «ответственностью за защиту» и

¹ Stahn C. Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? // American Journal of International Law. 2007. Vol. 101, № 1. P. 106.

² Welsh J. Turning Words into Deeds? The Implementation of the “Responsibility to Protect” // Global Responsibility to Protect. 2010. Vol. 2. P. 153.

³ Carment D., Fischer M. R2P and the Role of Regional Organisations in Ethnic Conflict Management, Prevention and Resolution: The Unfinished Agenda // Global Responsibility to Protect. 2009. Vol. 1. P. 282.

⁴ Cottey A. Beyond Humanitarian Intervention: The New Politics of Peacekeeping and Intervention // Contemporary Politics. 2008. Vol. 14, № 4. P. 429-430; Bellamy A. Op. cit. P. 47-51; Bellamy A., Williams P. The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur // Security Dialogue. 2005. Vol. 36, № 1. Pp. 36-37, 40-44; Ayoob M. Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration // Global Governance. 2004. Vol. 10, № 1. P. 99-118.

⁵ Ayoob M. Op. cit. P. 110-113.

⁶ Clark I. Legitimacy and Norms. In: Legitimacy in International Society. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 219.

⁷ Chomsky N. Simple Truths, Hard Problems: Some Thoughts on Terror, Justice, and Selfdefence // Philosophy. 2005. Vol. 80. P. 5-28.

⁸ Evans G. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect // Wisconsin International Law Journal. 2006. Vol. 24. P. 717; Bellamy A. Op. cit. P. 39; Chomsky N. Op. cit. P. 13.

стратегией упреждающих действий США¹.

Сторонники рассматриваемой концепции, в свою очередь, утверждают, что Ирак действительно находился в списке наблюдения R2P, но в условиях отсутствия риска неминуемой катастрофы ситуация никак не могла служить оправданием для военного вмешательства на основе данной нормы². Примечательно, что многие исследователи, оправдывая войну в Ираке гуманитарными соображениями, не ссылаются на норму «ответственность за защиту». Так, Ф. Тесон критикует позицию, опирающуюся на конструкцию порога неминуемой катастрофы, обычную для политики неправительственной организации Human Rights Watch и базовую для нормы «ответственность за защиту»³. Тесону возражает в своей статье Т. Нардин⁴, после чего между ними завязывается бурная полемика⁵.

Критик «ответственности за защиту» А. Хехир скептически высказывается по поводу сравнения ее с «Троянским конем»: «Связь между возникновением R2P и вторжением в Ирак может быть установлена только в том случае, если мы сумеем определить, что без юридического обоснования R2P возглавляемая США коалиция не смогла бы оправдать свое вторжение на гуманитарной основе»⁶.

В целом, сторонники идеи «ответственности за защиту» подчеркивали ее текущие (такие как сфера действия⁷) или потенциальные ограничения (например, ограничения, в виде опоры на набор критериев или пороговых значений, на действия Совета Безопасности ООН в отношении военного вмешательства в гуманитарных целях⁸), дающие возможность использовать ее в неокOLONIALISTСКИХ

¹ Weiss T.G. Op. cit. P. 128-129; Strauss E. Op. cit. P. 300; Slaughter A.-M., Feinstein L. A Duty to Prevent // Foreign Affairs. 2004. Vol. 83, № 1. P. 136-150; Roberts A. Intervention: One Step Forward in Search of the Impossible // International Journal of Human Rights. 2003. Vol. 7, № 3. P. 151.

² Evans G. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... And Gone? // International Relations. 2008. Vol. 22, № 3. P. 295-296; Weiss T.G. Op. cit. P. 126-127; Popovski V. Responsibility to Protect. In: New Perspectives on Human Security / Ed. by M. McIntosh and A. Hunter. Sheffield: Greenleaf Publishing, 2010. P. 212.

³ Teson F. Ending Tyranny in Iraq // Ethics and International Affairs. 2005. Vol. 19, № 2. P. 14-15.

⁴ Nardin T. Humanitarian Imperialism: Response to “Ending Tyranny in Iraq” // Ethics and International Affairs. 2005. Vol. 19, № 2. P. 21-26.

⁵ Teson F. Of Tyrants and Empires: Reply to Terry Nardin // Ethics and International Affairs. 2005. Vol. 19, № 2. P. 25-30.

⁶ Hehir A. The Responsibility to Protect: “Sound and Fury Signifying Nothing”? // International Relations. 2010. Vol. 24, № 2. P. 223.

⁷ Luck E. The United Nations and the Responsibility to Protect. Muscatine, IA: The Stanley Foundation, 2008. P. 5.

⁸ Thakur R. In Defence of the Responsibility to Protect. P. 174-175.

целях. Распространенной является мысль о том, что использование указанных критериев поможет сгладить противоречие, возникшее при сравнении «ответственности за защиту» с неокOLONИАЛИСТИЧЕСКИМИ начинаниями¹. По мнению Э. Питерс, нынешняя геополитическая ситуация оставляет очень мало шансов колониальным начинаниям либерально-демократических режимов, наподобие США: «Эпоха глобализации является, по своей сути, постимперской»². Следует заметить, что переживания по поводу неокOLONИАЛИЗМА, как, пожалуй, и сама идея «ответственности за защиту», легко сводятся к самым мрачным сценариям. По этому поводу верно высказался рассуждавший о событиях в Зимбабве Р. Говард-Хассман: «Африканские элиты легко манипулируют массовыми недовольствами для завуалирования собственных интересов»³.

Возникли также и другие вопросы, связанные с суверенитетом, причем даже не в контексте военных интервенций.

Здесь необходимо уточнить, что концепция «ответственность за защиту» включает в себя три компонента (или три направления (*pillars*) деятельности). Компонент I (*pillar I*) предусматривает постоянную обязанность государств защищать свое население. Компонент II (*pillar II*) представляет собой функцию международного сообщества по оказанию помощи государствам в защите их населения, прежде чем кризисы и конфликты разрастутся до масштабов совершения преступлений, предусмотренных нормой «ответственность за защиту». Наконец, компонент III (*pillar III*) включает в себя обязательство о том, что государства готовы своевременно и решительно предпринять коллективные действия посредством Совета Безопасности, в соответствии с Уставом ООН, в тех ситуациях, где национальные органы власти явно не в состоянии защитить свое население. Таким образом, обязательство нормы R2P включает в себя действия в соответствии с главами VI и VIII, а также главой VII Устава ООН, в том числе сотрудничество, когда это необходимо, с соответствующими региональными орга-

¹ Zacklin R. Beyond Kosovo: The United Nations and Humanitarian Intervention // *Virginia Journal of International Law*. 2001. Vol. 41, № 4. P. 937.

² Peters A. Humanity as the A and Ω of Sovereignty // *European Journal of International Law*. 2009. Vol. 20, № 3. P. 532. См. также: Goodman R. Humanitarian Intervention and Pretexts for War // *The American Journal of International Law*. 2006. Vol. 100, № 1. P. 107-141; Cohen J. Whose Sovereignty? Empire Versus International Law // *Ethics and International Affairs*. 2004. Vol. 18, № 3. P. 1-24.

³ Howard-Hassmann R.E. Mugabe's Zimbabwe, 2000-2009: Massive Human Rights Violations and the Failure to Protect // *Human Rights Quarterly*. 2010. Vol. 32, № 4. P. 912.

низациями. Иными словами, норма «ответственность за защиту» базируется на правовой основе Устава ООН. Любое решение Совета Безопасности о принятии любых мер потребует совпадающих голосов всех его постоянных членов (ч. 3 ст. 27). Это указывает на то, что «ответственность за защиту» не создает каких-либо дополнительных исключений из запрета на применение силы, согласно Уставу ООН (ч. 4 ст. 2) исключения по-прежнему составляют лишь акты самообороны (ст. 51) и действия, санкционированные Советом Безопасности (ст. 42).

Со смещением акцентов в сторону обязанностей компонента II, вместо вмешательства в рамках компонента III, актуализировались такие вопросы, связанные с суверенитетом, как раннее предупреждение и сбор информации¹.

Еще одним аргументом против идеи «ответственность за защиту» как инструмента неокOLONиализма служит мнение о том, что данная идея является чисто западным понятием². Позиция Движения неприсоединения (*Non-Alignment Movement*, NAM) по поводу гуманитарной интервенции, по крайней мере, не санкционированной Советом Безопасности ООН, является категоричной³. Циничный взгляд профессора Н. Хомского на такие нормы, как «ответственность за защиту», отсылает нас к главному принципу международных отношений, сформулированному древнегреческим историком Фукидидом⁴, — «сильные поступают так, как хотят, а слабые страдают так, как и должны», и тезису о том, что «нормы принимаются сильнейшими, в их собственных интересах...»⁵. Непонятно, правда, почему Хомский не анализирует норму о невмешательстве сквозь призму приведенных выше правил. Интересные рассуждения о власти гегемона в современном международном праве содержатся в работе Н. Криша⁶.

Сторонники «ответственности за защиту» заинтересованы в том, чтобы опровергнуть это мнение, указывая на значимость дан-

¹ Bellamy A. The Responsibility to Protect — Five Years On // *Ethics and International Affairs*. 2010. Vol. 24, № 2. P. 148.

² Glennon M.J. The Emerging Use-of-Force Paradigm // *Journal of Conflict & Security Law*. 2006. Vol. 11, № 3. P. 313.

³ Movement of the Non-Aligned Countries (NAM), XIII Ministerial Conference, 8-9 April, 2000, § 263.

⁴ Цыганков П.А. Исторический реализм Фукидида о проблеме войны. Вклад Фукидида в теорию международных отношений // *Обозреватель — Observer*. 2010. № 8. С. 101-112.

⁵ Chomsky N. *Op. cit.* P. 7.

⁶ Krisch N. International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order // *The European Journal of International Law*. 2005. Vol. 16, № 3. P. 369-408.

ной нормы для Африки¹ и, в частности, на наличие положения об «ответственности за защиту» в Учредительном акте Африканского союза (АС), принятом в 2000 г., за пять лет до итогового документа Всемирного саммита². Очевидно, что основным движущим фактором для внесения указанного положения в Учредительный акт АС стало бездействие миротворческих сил западных держав в Руанде, хотя, конечно, со счетов нельзя сбрасывать и менее альтруистические причины. Так, опираясь на ранее опубликованную работу К. Хэггис, Д. Уэлш пишет: «Лидер Ливии Муамар Каддафи был полон решимости создать такой правовой документ, который бы значительно затруднил неафриканским государствам вмешаться в дела Африканского континента»³.

Ряд работ посвящен обязательствам Китая и Азиатско-Тихоокеанского региона в рамках «ответственности за защиту»⁴.

На фоне усилившихся межкультурных отношений нельзя не отметить связь между исламской и христианской доктринами, рассматривающими права и обязанности военного вмешательства для защиты людей. В то время как исламские государства выказывают открытые опасения по поводу западного империализма, их мнение о необходимости вмешательства в боснийский конфликт ясно по-

¹ Evans G. Op. cit. P. 715; Sarkin J. The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect // Journal of African Law. 2009. Vol. 53, № 01. Pp. 9, 17-19; Deng F.M. From "Sovereignty as Responsibility" to the "Responsibility to Protect" // Global Responsibility to Protect. 2010. Vol. 2. P. 364-369; Luck E. The United Nations and the Responsibility to Protect. P. 2; Carment D., Fischer M. Op. cit. P. 274-278; Ayoob M. Op. cit. P. 106-107.

² Evans G. Op. cit. P. 715; Sarkin J. The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect // Journal of African Law. 2009. Vol. 53, № 01. Pp. 9, 17-19; Deng F.M. From "Sovereignty as Responsibility" to the "Responsibility to Protect" // Global Responsibility to Protect. 2010. Vol. 2. P. 364-369; Luck E. The United Nations and the Responsibility to Protect. P. 2; Carment D., Fischer M. Op. cit. P. 274-278; Ayoob M. Op. cit. P. 106-107.

³ Evans G. Op. cit. P. 715; Sarkin J. The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect // Journal of African Law. 2009. Vol. 53, № 01. Pp. 9, 17-19; Deng F.M. From "Sovereignty as Responsibility" to the "Responsibility to Protect" // Global Responsibility to Protect. 2010. Vol. 2. P. 364-369; Luck E. The United Nations and the Responsibility to Protect. P. 2; Carment D., Fischer M. Op. cit. P. 274-278; Ayoob M. Op. cit. P. 106-107.

⁴ Welsh J. The Responsibility to Protect: Securing the Individual in International Society? In: From Rights to Responsibilities / Ed. by O. Jütersonke and K. Krause. Geneva: Programme for Strategic and International Security Studies (PSIS), 2006. P. 41.

казывает, что они совсем не против вмешательства в целях защиты людей в принципе¹. Аналогичная позиция высказывается израильскими исследователями². В то же время сохраняются существенные различия во мнениях многих субъектов международного права, особенно, когда речь заходит о Совете Безопасности ООН, где явно обозначается проблема непоследовательности и избирательности в применении рассматриваемой нормы³.

Ответом на опасения по поводу неокOLONиализма стало напоминовение международному сообществу об обязанности, возлагаемой «ответственностью за защиту», оказывать помощь нуждающимся государствам путем предоставления им возможности надлежащим образом выполнять свои обязательства перед собственными гражданами⁴. По мнению Д. Уэлш, в некотором смысле это знаменовало возврат к изначальному пониманию «суверенитета как ответственности», о котором пишет в своей работе Ф. Дэнг⁵.

В идеале это производит двоякий эффект: а) иллюстрируя, что международное сообщество действительно стремится к предотвращению вреда гражданскому населению, не задумываясь о неокOLONиалистических замыслах; б) снижая вероятность ситуаций, когда единственным практически оправданным вариантом будет направление в зону гуманитарной катастрофы иностранных вооруженных сил.

¹ Teitt S. Assessing Polemics, Principles and Practices: China and the Responsibility to Protect // *Global Responsibility to Protect*. 2009. Vol. 1, № 2. P. 208-236; Bellamy A., Davies S. The Responsibility to Protect in the Asia-Pacific Region // *Security Dialogue*. 2009. Vol. 40, № 6. P. 547-574; Hunt C. Protection of Civilians and the Responsibility to Protect: Perspectives and Precedents in the Asia-Pacific, Program on the Protection of Civilians. Brisbane: Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 2009; Saul B. The Dangers of the United Nations' "New Security Agenda": "Human Security" in the Asia-Pacific Region // *Asian Journal of Comparative Law*. 2006. Vol. 1, № 1. P. 8.

² Ramsbotham O.P. Islam, Christianity, and Forcible Humanitarian Intervention // *Ethics and International Affairs*. 1998. Vol. 12. P. 95-100.

³ Dorfman A., Messinger R. Toward a Jewish Argument for the Responsibility to Protect. In: *Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century* / Ed. By R. Cooper and J. Kohler. New York: Palgrave Macmillan, 2009. P. 61-75.

⁴ Thakur R. Law, Legitimacy and the United Nations // *Melbourne Journal of International Law*. 2010. Vol. 11, № 1. Pp. 13, 17-20; Deng F.M. Op. cit. P. 355; Ayoob M. Op. cit. P. 107; Chomsky N. Kosovo, East Timor, R2P, and Ian Williams // *Foreign Policy in Focus* (August 17, 2009) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fpif.org/kosovo_east_timor_r2p_and_ian_williams/ (дата обращения: 17.05.15); Chomsky N. Response to Williams // *Foreign Policy in Focus* (September 1, 2009) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fpif.org/response_to_williams/ (дата обращения: 17.05.15).

⁵ Welsh J. Implementing the "Responsibility to Protect": Where Expectations Meet Reality // *Ethics and International Affairs*. 2010. Vol. 24, № 2. P. 420.

2.3. ДОКТРИНА ГОСУДАРСТВЕННОГО АКТА И ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В 1923 г. Постоянная палата международного правосудия при Лиге Наций рассмотрела дело немецких переселенцев в Польше¹, после чего международному сообществу стало окончательно ясно, что государство, часто воспринимаемое как абстракция, может действовать только через посредников (в основном физических лиц), независимо от того, выступают ли они как официальные представители государства либо от своего имени. По сути, давая понять, какие деяния могут быть технически отнесены к актам государства, доктрина вменения (присвоения, атрибуции)² помогает определить круг субъектов и диапазон действий, за которые государство несет международно-правовую ответственность.

Критерии вменения определенного поведения государству являются связующим звеном между широким спектром его международных обязательств и действиями конкретных лиц и организаций, которые могут рассматриваться как государственные акты.

Для начала необходимо прояснить два семантических вопроса. Во-первых, следует отметить, что Комиссия международного права ООН (КМП) в своих ранних работах по кодификации института международно-правовой ответственности государств пользовалась термином «вменимость» (*imputability*)³. В частности, речь идет о решениях Международного суда ООН по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране⁴ и по делу о военных и полувоенных действиях на территории Никарагуа и против государства⁵, где фигурирует это понятие.

Позднее термин «вменимость» уступил место понятию «вменение» (*attribution*), очевидно, с той целью, чтобы не создавалось

¹ Questions relating to settlers of German origin in Poland, Advisory Opinion of 10 September 1923, Permanent Court of International Justice, Series B, № 6. P. 22.

² Зверев П.Г. Вменение поведения миротворцев Организации Объединенных Наций // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Теоретические и практические аспекты правовой науки», 10 ноября 2014 г. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 24-26.

³ Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права во время миротворческих операций ООН: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 344.

⁴ United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran), International Court of Justice Reports, 1980.

⁵ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986, International Court of Justice Reports 1986 (Nicaragua case). P. 14.

впечатление о том, что процесс присвоения поведения государству является фикцией¹. Как однажды выразился известный английский юрист-международник Я. Броунли, «вменимость предполагает вымысел там, где его нет, и навеивает мысль о субсидиарной ответственности в тех случаях, когда она может применяться»². В конечном итоге термин «вменение» остался в подготовленных Комиссией международного права Статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния³.

Во-вторых, КМП ясно дала понять, что выражение «государственный акт» призвано отличить проблему присвоения поведения государств на основе норм международного права от доктрины государственного акта, действующей в национальном праве ряда стран, принадлежащих к семье общего права⁴.

Международное право закрепляет общепринятые критерии вменения. В этом смысле хорошим ориентиром или отправной точкой служат упомянутые Статьи Комиссии международного права. В части первой, главе II документа идет речь о «присвоении поведения государству», где предусматриваются общие принципы и конкретные нормы, играющие важную роль в вопросе вменения поведения государству. Так, ст. 4(1) закрепляет общий принцип о том, что «поведение любого органа государства рассматривается международным правом как деяние этого государства, независимо от того, какую функцию этот орган выполняет — законодательную, исполнительную, судебную или иную, независимо от его статуса в системе государственной власти, а также независимо от его характера как органа центральной власти либо административно-территориальной единицы государства». Пункт 2 ст. 4 указывает на то, что понятие «государственный орган» включает «любое лицо или орган, который имеет такой статус согласно внутреннему праву государства».

Смысл ст. 4 сводится к тому, что любые действия государственного органа могут быть присвоены (вменены) государству для привлечения его к ответственности. Более конкретные положения также содержатся в Статьях Комиссии международного права и касаются присвоения государству поведения лиц, осуществляю-

¹ Christenson G.A. The Doctrine of Attribution in State Responsibility. In: Lillich R.B. (Ed.) International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens. Charlottesville: University Press of Virginia, 1983, para.150.

² Brownlie I. System of the Law of Nations. State Responsibility. Part One. Oxford: Clarendon Press, 1983. P. 36.

³ ILC Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc. A/56/10 (2001).

⁴ Crawford J. «First Report on State Responsibility», A/CN.4/490/Add.5, para.151.

щих элементы государственной власти (ст. 5), поведения органов, предоставленных в его распоряжение другим государством (ст. 6), и поведения, признаваемого и принимаемого государством в качестве собственного (ст. 11). Даже в случае, если орган превышает свои полномочия или нарушает инструкции об их исполнении, соответствующее поведение присваивается государству в целях привлечения его к ответственности (ст. 7).

Некоторые проблемы возникли в связи с присвоением государству поведения, которое фактически осуществляется по его указанию либо под его руководством или контролем лицами или их группами, то есть негосударственными организациями. Проблема здесь состоит в определении момента, когда лица или их группы могут рассматриваться *de facto* как агенты государства. Другими словами, следует определить, при каких обстоятельствах и по каким критериям поведение лиц или их групп может характеризоваться как представляющее акт государства, поскольку такие лица или их группы действовали от имени государства. Необходимость установления момента, когда поведение лица или группы лиц может быть присвоено государству, в последнее время получает все большую распространенность в свете учащения случаев участия военных и полувоенных групп в вооруженных конфликтах как международного, так и внутригосударственного характера. При том, что практически бесспорным остается тот факт, что поведение, санкционированное или уполномоченное государством, можно ему вменить, проблема заключается в установлении явного выражения фактического представительства в случаях, когда фактические инструкции или конкретные полномочия либо санкция давались государством определенному лицу или группе лиц.

Статья 8 Статей Комиссии международного права устанавливает, что «поведение лица или группы лиц рассматривается как деяние государства по международному праву, если это лицо или группа лиц при осуществлении своей деятельности фактически действуют по указанию либо под руководством или контролем этого государства». Нельзя не заметить определенную двусмысленность формулировки данной статьи в плане критерия «руководство или контроль» со стороны государства. Предположительно, это является результатом судебной практики последних десятилетий, которая, на наш взгляд, заслуживает особого внимания.

Вопрос о том, в какой степени поведение нерегулярных вооруженных групп может быть вменено государству, выходит на первый план в известном «деле Никарагуа» (1986). Один из поставленных перед Международным судом ООН вопросов касался степени,

до которой поведение нерегулярных вооруженных групп присваивалось Соединенным Штатам Америки, с тем, чтобы последние могли нести международно-правовую ответственность за такое поведение. Суд сразу провел разграничение между различными участниками, вовлеченными в вооруженный конфликт. В этой связи Суд постановил, что деятельность «контролируемых в одностороннем порядке латиноамериканских активов» (*Unilaterally Controlled Latino Assets, UCLA*) была непосредственно связана с США. Деятельность таких «активов» считалась непосредственно связанной (*imputable*) с Соединенными Штатами, потому что они либо действовали по прямому указанию и под наблюдением американских военных или спецслужб, выполняя конкретные задачи по минированию никарагуанских портов, либо потому что агенты США напрямую участвовали в планировании, руководстве, поддержке или выполнении конкретных операций¹.

Однако Суд воспользовался другим способом определения того, является ли деятельность военных и военизированных группировок никарагуанских повстанцев (так называемых «контрас») связанной с Соединенными Штатами, поскольку они финансировали, организовывали, готовили, оснащали и планировали деятельность «контрас». В довольно сложной части своего решения, которая не лишена определенной неясности, Суд сосредоточился на критерии контроля и постановил, что высокий уровень контроля требуется для присвоения поведения иррегулярных вооруженных групп государству. В сущности, по мнению Суда, недостаточно только того, чтобы государство осуществляло общий контроль над такими вооруженными силами, характеризующийся высокой степенью зависимости².

По мнению Суда, требовалось, чтобы Соединенные Штаты специально «управляли или понуждали» к совершению действий, нарушающих права человека и гуманитарное право³. В часто цитируемом в литературе отрывке из судебного решения Суд постановил, что, несмотря на крупные субсидии и другую поддержку «контрас» в виде организации, подготовки, оснащения и планирования их деятельности, отсутствуют явные доказательства причастности США к фактическому осуществлению такой степени контроля во всех областях, которая бы указывала на действия «контрас» не от собственного имени. Суд пришел к выводу о том, что «для того, чтобы такое поведение порождало юридическую ответственность

¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, International Court of Justice Reports 1986 (Nicaragua case). P. 50-51.

² *Ibid.* P. 65.

³ *Ibid.* P. 64.

Соединенных Штатов, должно быть в принципе доказано, что государство осуществляло эффективный контроль над военными и полувоенными операциями, в ходе которых совершались предполагаемые нарушения»¹.

Вне всякого сомнения, это достаточно жесткое требование, хотя некоторые судьи выступили за принятие еще более строгой формулировки. Так, судья Эго в своем особом мнении заявил, что «только в тех случаях, когда определенные члены «контрас» напрямую получали поручения от властей Соединенных Штатов на совершение определенного акта или выполнения конкретной задачи от имени Соединенных Штатов», их действия можно расценивать как деятельность от имени США². Судья согласился с мнением Суда о том, что общая ситуация зависимости и контроля сама по себе является недостаточной для оправдания вменения, однако для Суда эффективный контроль над конкретными операциями служил достаточным аргументом для привлечения США к международно-правовой ответственности, а по мнению судьи Эго таким аргументом могла служить лишь недвусмысленная санкция.

Как бы то ни было, международное право по вопросу вменения поведения военных и военизированных групп государству, после авторитетного толкования Международного суда ООН по «делу Никарагуа», в целом склонялось к необходимости наличия критерия эффективного контроля над конкретными операциями. Однако такая позиция была оспорена в последующих решениях, вынесенных международными и национальными судами.

Что касается прецедентного права национальных судов, достаточно упомянуть дело Джорджича, рассмотренное апелляционным судом (*Oberlandesgericht*) Дюссельдорфа в 1997 г., в котором суд предпочел не следовать подходу, принятому в «деле Никарагуа»³. Чтобы подчеркнуть международный характер конфликта в Боснии, суд указал на то, что боснийские сербы, выступавшие против центральных властей Сараево, действовали от имени Союзной Республики Югославия. Данный вывод подтверждался тем фактом, что Белград финансировал, организовывал и оснащал военные и военизированные группы боснийских сербов, и что между югославской армией и боснийскими сербами существовала «такая тесная организационная и материально-техническая взаимосвязь», которая и

¹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986, International Court of Justice Reports 1986 (Nicaragua case). P. 64.

² Ibid. P. 188.

³ Prosecutor v. Dusko Tadić, Appeals Chamber, Judgment of 15 July 1999, IT-94-1-A (Tadić case), reprinted in 38 ILM, 1999, 1518, para. 129.

позволила квалифицировать данный конфликт как международный. При этом суд не требовал никаких доказательств того, что боснийские сербы действовали по приказу или поручению Союзной Республики Югославия, не говоря уже о том, что их деятельность напрямую управлялась ею. И все же подход, принятый в «деле Никарагуа», был поставлен под сомнение главным образом международными судами.

Вопросы присвоения также упоминались в деле Лойзиду, рассмотренном Европейским судом по правам человека в 1995 г.¹ Хотя процесс по этому делу и проходил в рамках региональной системы защиты прав человека, при принятии решения использовались нормы общего международного права, касающиеся присвоения поведения.

Заявитель греко-кипрского происхождения, госпожа Лойзиду обратилась в страсбургские органы правосудия для выявления степени ответственности Турции за длительный отказ в доступе к ее собственности в Северном Кипре, вследствие чего она утратила над ней контроль в нарушение ст. 1 Протокола I к Европейской конвенции по правам человека, касающейся права собственности. Адвокат госпожи Лойзиду предложил Суду проанализировать общие принципы международного права относительно ответственности государств для определения того, относятся ли к Турции соответствующие действия по нарушению Конвенции.

Суд вынес решение в пользу госпожи Лойзиду, постановив, что постоянное лишение доступа к имуществу после турецкой оккупации этой части острова и последующая утрата контроля над собственностью является вопросом, подпадающим под юрисдикцию Турции, по смыслу ст. 1 Конвенции (согласно которой каждая Договаривающаяся Сторона обязуется обеспечивать в пределах своей юрисдикции каждому права и свободы, перечисленные в Конвенции) и, поэтому, вменяется Турции.

Доводы Суда примечательны тем, что знаменуют собой отказ от подхода, принятого Международным судом ООН в «деле Никарагуа». В основу решения Суда лег вывод о том, что ответственность Договаривающейся Стороны может возникать также, когда вследствие военных действий, законных или незаконных, она осуществляет эффективный контроль над территорией за пределами национального суверенитета². Обязательство обеспечивать на такой территории права и свободы, закрепленные Конвенцией, вытекает из контроля государства над данной территорией, независимо от

¹ Loizidou v. Turkey, Judgment of 18 December 1996, ECHR Reports 1996-VI.

² Loizidou v. Turkey, Judgment of 18 December 1996, ECHR Reports 1996-VI, para.56.

того, осуществляется ли он непосредственно вооруженными силами или посредством подчиненной местной администрации¹.

Более конкретно по вопросу вменения Суд постановил, что турецкие войска осуществляли общий контроль в приграничной зоне, а также отсутствовала необходимость в осуществлении Турцией контроля над общей политикой и действиями властей Турецкой Республики Северного Кипра (*Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti*, ККТС). Суд сделал вывод об очевидности (судя по большому количеству войск, дислоцированных в Северном Кипре) того, что турецкая армия осуществляет эффективный общий контроль над этой частью острова и что «такой контроль, согласно указанному подходу и обстоятельствам дела, влечет за собой ее (Турции – П.З.) ответственность за политику и действия Турецкой Республики Северного Кипра»².

Впрочем, относимость дела Лойзиду к рассматриваемому в нашем исследовании вопросу может быть поставлена под сомнение. На протяжении всего разбирательства Турция настаивала на том, что вопрос о юрисдикции в соответствии с Конвенцией не следует путать с вопросами международно-правовой ответственности³. Турция подчеркнула, что два этих вопроса не являются тождественными. Кроме того, может возникнуть возражение, основанное на том, что дело было начато и прочно связано с Европейской конвенцией прав человека, то есть конкретным договором.

Независимо от того, был ли прав Суд в своем подходе по первому вопросу, ясно то, что он фактически приравнял присвоение определенного поведения Турцией к ответственности за такое поведение в рамках юрисдикции Турции для целей применения Конвенции. Что касается второго возражения, Суд вполне четко положился на общие принципы присвоения в соответствии с международным правом. Таким образом, Суд выработал критерий эффективного управления в целом значительно менее строгий, чем тот, который был ранее предложен Международным судом ООН в «деле Никарагуа».

В последующем доктрина вменения подтверждалась Судом в ряде дел: *Cyprus v. Turkey*, Judgment of Grand Chamber of 10 May 2001, para. 77; *Demades v. Turkey*, Judgment of 31 July 2003, para. 29; *Eugenia Michaelidou developments LTD and Michael Tymvios v. Turkey*, Judgment of 31 July 2003, para. 28; *Myra Xenides-Arestis v. Turkey*, decision of 14 March 2005 as to the admissibility (application № 46347/99). Так, в деле Илашку и другие против Молдовы и России (*Judgment of the Grand Chamber*, 8 July 2004) Суд применил аналогичный критерий в отно-

¹ Ibid., para.52.

² Ibid., para.56.

³ Ibid., para.51.

шении сепаратистского движения, поддерживаемого иностранным государством. Суд постановил, что ответственность России заключалась в поддержке деятельности сепаратистского режима «военным и политическим способом» (para.382), поскольку территория «находилась под эффективным управлением или, по крайней мере, решающим воздействием Российской Федерации» (para.392).

Если и оставались сомнения по поводу того, что решение Европейского суда по правам человека способно повлиять на принципы и нормы международного права, регулирующие присвоение поведения государствам, они исчезли после решения, вынесенного апелляционной палатой Международного уголовного трибунала для бывшей Югославии (МТБЮ) 15 июля 1999 г. по делу Тадича. Это был первый раз, когда апелляционная палата вынесла решение по апелляции на вступившее в законную силу решение судебной палаты.

Как известно, Душко Тадич, первый подсудимый МТБЮ, был боснийским сербом, который участвовал в «этнических чистках» боснийских мусульман в контролируемом сербами городе Приедор в Боснии-Герцеговине в 1992 г. В январе 2000 г. он был приговорен к 20 годам лишения свободы. Судебная палата признала Тадича виновным в нарушении законов и обычаев войны по ст. 3 Устава МТБЮ, но с него было снято обвинение в совершении «серьезных нарушений» Женевских конвенций 1949 г. по ст. 2 Устава. По встречной апелляции со стороны обвинения апелляционная палата отменила оправдательный приговор в отношении серьезных нарушений.

Юридический аспект дела зависел от определения характера конфликта. Стороны не оспаривали того, что требование о «серьезных нарушениях» правового режима действует в условиях международного конфликта. Вопрос, который пришлось решать апелляционной палате, касался того, действовали ли некоторые участники вооруженного конфликта от имени другого государства, превращая, таким образом, конфликт в международный.

В 1997 г. судебная палата постановила, что хотя Республика Сербская и Союзная Республика Югославия находились в отношениях серьезной взаимозависимости, эти отношения не простирались дальше союзнических. По мнению судебной палаты, нельзя было вменять Союзной Республике Югославия действия вооруженных сил Республики Сербской. Апелляционная палата пришла к тому же выводу, сделав поистине революционное для того времени суждение, детали которого, на наш взгляд, заслуживают отдельного рассмотрения.

Для начала апелляционная палата задалась целью рассмотреть условия, при которых вооруженные силы, сражающиеся про-

тив центральной власти государства своей дислокации, могут считаться действующими от имени другого государства. Суд подошел к данному вопросу с позиций гуманитарного права, опираясь на ст. 4 (А)(2) Третьей Женевской конвенции, которая относит к числу комбатантов ополченцев или квазिवоенные группы, принадлежащие стороне конфликта. Апелляционная палата установила следующие критерии определения того, когда ополчение и военизированные группы могут рассматриваться как принадлежащие стороне конфликта: осуществляемый над ними этой стороной контроль, а также отношения зависимости и союзнического характера между группой и государством¹. Такой вывод был подсазан самой логикой гуманитарного права, которое призвано гарантировать эффективность своих норм и недопустимость отклонения от таковых, а также предусматривает ответственность тех, кто эти нормы нарушает.

Установив, что гуманитарное право не содержит конкретных правил вменения², апелляционная палата обратилась к общим нормам международного права для определения степени властных полномочий, необходимых для контроля над группами лиц, действующих *de facto* в качестве государственных органов. В этой связи апелляционная палата постановила, что для целей вменения нет разницы между ситуациями международной ответственности государств и индивидов. Апелляционная палата отметила: «Речь идет не о различии между этими двумя видами ответственности. Для начала необходимо определить те условия, при которых индивид может рассматриваться на основе международного права как действующий *de facto* орган государства. Логически эти условия должны быть идентичными для двух типов ситуаций: а) в которых задача суда заключается в выяснении того, может ли действие, совершаемое индивидом, быть вменено государству, иницируя тем самым его международно-правовую ответственность; б) в которых суд должен, напротив, установить, действуют ли индивиды как фактические должностные лица государства, превращая конфликт в международный и формируя, таким образом, необходимую предпосылку для применения режима «серьезных нарушений». В обоих случаях речь идет не о разнице между ответственностью государства и индивидуальной уголовной ответственностью. Вопрос, скорее, заключается в определении критериев юридического вменения государству действий, совершаемых лицами, не имеющими статуса

¹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986, International Court of Justice Reports 1986 (Nicaragua case), paras.93-96.

² Prosecutor v. Dusko Tadić, Appeals Chamber, Judgment of 15 July 1999, IT-94-1-A (Tadić case), reprinted in 38 ILM, 1999, 1518, para.98.

государственных служащих. В одном случае такие действия, при признании возможности их вменения государству, повлекут за собой международно-правовую ответственность данного государства; в другом – будут гарантировать возможность квалификации вооруженного конфликта в качестве международного¹.

Высокий уровень контроля, о котором говорилось в решении Международного суда по «делу Никарагуа», подвергся серьезной критике апелляционной палаты как вступающий в противоречие с судебной и государственной практикой. В качестве примеров были приведены дела Лойзиду и Джорджича, а также дело Йегера², в котором ирано-американский трибунал по претензиям постановил, что противоправные действия против граждан США, осуществленные в 1979 г. Стражами Исламской Революции (СИР) и местными революционными комитетами (“*Komithes*”), следовало вменить иранским властям, поскольку указанные организации, очевидно, выполняли официальные функции, по меньшей мере *de facto*³. Апелляционная палата отметила, что ранее трибунал в деле Йегера не задавался вопросом, давались ли СИР конкретные инструкции для насильственного выдворения американцев. В целом, апелляционной палате так и не удалось найти какое-либо судебное решение, которое могло бы подтвердить жесткие требования, сформулированные Международным судом ООН.

По мнению апелляционной палаты, выводы, сделанные в «деле Никарагуа», слабо согласуются с логикой ответственности государства за действия лиц от его имени⁴. Апелляционная палата также выразила мнение, что весь свод международно-правовых норм об ответственности государств базируется на прагматичной концепции ответственности, которая игнорирует формальности и нацелена на обеспечение того, чтобы государства, возлагающие некоторые функции на индивидов или их группы, отвечали за действия таких лиц, даже если они действуют вопреки директивам государств. Очевидный смысл этого режима «заключается в том, что в противном случае государства могут легко избежать ответственности или воспользоваться, в качестве возражения, своей внутренней правовой системой либо сослаться на отсутствие каких-либо конкретных указаний» для уклонения от международно-правовой ответственности⁵.

¹ Ibid., para.104.

² Kenneth P. Yeager v. Islamic Republic of Iran, 17 Iran-U.S. Claims Tribunal Reports, 1987, vol. IV. P. 92.

³ Ibid. P. 103-105.

⁴ Prosecutor v. Dusko Tadić, Appeals Chamber, Judgment of 15 July 1999, IT-94-1-A (Tadić case), reprinted in 38 ILM, 1999, 1518, para.117.

⁵ Ibid., para.123.

Кроме того, апелляционная палата подчеркнула, что необходимая степень контроля может различаться в зависимости от конкретных обстоятельств¹. Для вменения государству действий организованной и иерархически структурированной группы, такой, как военное подразделение или вооруженная группировка иррегулярных сил (повстанцев), достаточно того, чтобы «группа в целом находилась под общим контролем государства»². Если группы находятся под общим контролем государства, их деятельность неизбежно влечет за собой ответственность этого государства, «независимо от того, действовали ли они в конкретном случае по заданию или указанию государства»³.

В свете вышеприведенных замечаний апелляционная палата подвергла критике позицию Международного суда ООН в «деле Никарагуа» и постановила, что для того, чтобы государство несло международно-правовую ответственность за любые неправомерные действия какой-либо группы лиц, оно не обязательно должно давать руководителям или членам такой группы инструкции (директивы) на совершение конкретных действий, противоречащих международному праву. Аналогичным образом нет необходимости и в том, чтобы контролирующие органы планировали каждую операцию такой группы либо ее подразделений, выбирали для нее цели либо давали конкретные указания относительно проведения военных операций или любых предполагаемых нарушений международного гуманитарного права. Если что-то и требует доказывания, то это наличие полного контроля со стороны государства над группой, причем не только с точки зрения оснащения и финансирования, но и посредством координации или оказания помощи в общем планировании ее военной деятельности⁴. Общий контроль означает, что государство «играет определенную роль в организации, координировании или планировании военных действий военной группы, помимо ее финансирования, подготовки и оснащения или оказания оперативной помощи такой группе»⁵. В этом случае группа может *de facto* считаться органом данного государства, независимо от каких-либо конкретных указаний на совершение определенных действий.

В конечном итоге апелляционная палата охарактеризовала фактические отношения между боснийскими сербами с одной стороны и югославской армией и Союзной Республикой Югославия (СРЮ) с другой: отношения, в которых СРЮ осуществляла общий

¹ Prosecutor v. Dusko Tadić, Appeals Chamber, Judgment of 15 July 1999, IT-94-1-A (Tadić case), reprinted in 38 ILM, 1999, 1518, para. 117.

² Ibid., para. 120.

³ Ibid., para. 122.

⁴ Ibid., para. 131.

⁵ Ibid., para. 137.

контроль над военными и военизированными формированиями боснийских сербов. Такой вывод был сделан на основе впечатляющего количества доказательств, включающих факты перевода военнослужащих югославской армии в армию боснийских сербов, факты продолжавшихся выплат Белградом заработной платы офицерам армии боснийских сербов, факты контроля со стороны Белграда над политическими и военными целями, а также военными операциями боснийских сербов, равно как и то обстоятельство, что в Дейтоне Союзная Республика Югославия выступала как субъект международного права, осуществлявший суверенитет в отношении Республики Сербской¹.

Продемонстрировав, что действия армии боснийских сербов (членом которой был Д. Тадич) присваивались иностранному государству — Союзной Республике Югославия, апелляционная палата смогла квалифицировать вооруженный конфликт в Боснии и Герцеговине как международный, в ходе которого были допущены «серьезные нарушения» Женевских конвенций. Впоследствии МТБЮ неоднократно использовал подход общего контроля в целом ряде уголовных процессов: *Prosecutor v. Tihomir Blaskić, Trial Chamber, Judgment of 3 March 2000, IT-95-14-T (paras. 95-123)*; *Prosecutor v. Zlatko Aleksovski, Appeals Chamber, Judgment of 24 March 2000, Case IT-95-14/1-A (paras. 122-146)*.

Таким образом, несомненно, наблюдается эволюция трактовки критериев, используемых для вменения государству поведения военных и военизированных групп: от довольного строгого требования «эффективного контроля над конкретными операциями», заложенного Международным судом ООН в «деле Никарагуа» в середине 1980-х гг., к гораздо менее жесткому требованию «общего контроля над группой», выдвинутому МТБЮ в 1999 г. в деле Тадича. Оба трибунала предприняли попытку применения общих принципов присвоения в рамках международно-правовой ответственности государств. При этом сложилось впечатление о том, что, осуществляя общий контроль над предшествующим международным прецедентным правом, МТБЮ намеревался внести конкретные изменения в толкование соответствующих критериев присвоения поведения государству в случаях грубых нарушений прав человека и серьезных нарушений гуманитарного права.

Доктрина государственного акта являет собой концепцию судебного самоограничения, в рамках которой национальные суды воздерживаются от вынесения решений по поводу действий ино-

¹ *Prosecutor v. Dusko Tadić, Appeals Chamber, Judgment of 15 July 1999, IT-94-1-A (Tadić case)*, reprinted in 38 ILM, 1999, 1518, paras. 146-152.

странных суверенов на своей территории. Пример классического определения доктрины государственного акта содержится в решении Верховного суда США по делу Андерхилл против Эрнандес (168 U.S. 250, 252 [1897]): «каждое суверенное государство обязано уважать независимость любого другого суверенного государства, а суды одной страны не должны выносить решения по поводу действий правительства другой страны, осуществленных на ее собственной территории». Любопытно, что Верховный суд США воспроизвел почти дословно, хотя и без цитирования, решение британской Палаты Лордов по делу «Герцог Брансвика против короля Ганновера» (1848).

Всего лишь исторически рассматриваемая доктрина возникла параллельно с другими учениями, такими как иммунитет государства, иммунитет главы государства и иммунитет государственных органов, одновременно с упразднением в момент образования современных государств личного иммунитета иностранных суверенов. Кроме того, как часто утверждается, ее применение обусловлено соображениями международной вежливости (*comitas gentium*) или основополагающими принципами международного права (*jus cogens*), например принципом уважения суверенитета других государств, которому, несомненно, будет нанесен ущерб в случае принятия судом решения о действиях, совершенных другими государствами в пределах их собственных территорий.

Доктрина государственного акта неоднократно подвергалась критике за свою довольно неопределенную и нечеткую сферу применения, которая служит, во всяком случае, теоретически, непреодолимым препятствием при защите международных прав человека в национальном судопроизводстве¹. В этой связи стоит заметить, что доктрина государственного акта никогда не применялась в судебных процессах о серьезных нарушениях прав человека, хотя подсудимые почти всегда апеллировали к ней в ходе судебного разбирательства. Это тем более примечательно, если учесть, что большую часть времени такие нарушения совершаются органами иностранного государства на его территории и, таким образом, в принципе подпадают под действие доктрины. В частности, американские суды низшего звена провели различие между «официальными» и «неофициальными» государственными актами и отказались от применения доктрины к последним. Некоторые преступления, такие как пытки и другие, четко установленные нарушения основных прав человека, не рассматриваются как официальные государственные акты иностранного государства. Независимо от типа политического режима,

¹ Born G.B. *International Civil Litigation in United States Courts*, 3rd ed. The Hague [etc.]: Kluwer Law International, 1996. P. 729 etc.

в рамках которого государственные органы совершают такие преступления, их действия не могут квалифицироваться как правительственные, поскольку маловероятно, чтобы какое-либо иностранное государство приняло законодательство или открыто проводило политику, позволяющую его органам нарушать права человека.

Национальная практика зарубежных государств показывает, что суды зачастую не желают применять к случаям серьезных нарушений прав человека акты (законы) о государственной доктрине (при наличии таковых в национальной правовой системе). В деле Филартига против Пенья Ирала¹, возбужденном родственниками гражданина Парагвая, который подвергся пыткам и был убит бывшим капитаном полиции Парагвая, суд вскользь отметил, что доктрина государственного акта, не будучи заявленной в судебном разбирательстве, вероятно, окажется недоступной для использования, поскольку соответствующие акты явно противоречили парагвайским законам. Несколько лет спустя апелляционный суд второго округа (США) постановил неприменимость этой доктрины в деле Форти против Суареса Масона, возбужденном по обвинению бывшего военачальника из Буэнос-Айреса в пытках, похищениях, внесудебных казнях и других серьезных нарушениях прав человека². Подсудимый утверждал, что действовал в условиях осадного положения и что он просто исполнял приказы, которые отдавало ему правительство. Однако суд установил, что предполагаемые нарушения фундаментальных прав не были обусловлены актами правительства и не имели государственного и публичного характера, то есть не попадали под доктрину государственного акта.

Дальнейшее американское прецедентное право, очевидно, развивалось в том же направлении. В деле Эванса против Проспера (гражданский иск к бывшему военному лидеру Гаити, связанный с пытками и другими грубыми нарушениями прав человека, 1993 г.) окружной суд Флориды подтвердил тезис о том, что такие варварские акты «вряд ли могут расцениваться как официальные государственные действия», апеллирующие к доктрине государственного акта³. Аналогичным образом, в деле Кадича против Караджича (1995) по иску против бывшего лидера Сербской Республики Босния за геноцид, военные преступления и преступления против человечности, апелляционный суд второго округа США вынес авторитетное суж-

¹ Filártiga v. Peña Irala 630 F.2d 876, 889 (2nd Cir. 1980) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://openjurist.org/630/f2d/876/filartiga-v-pena-irala>

² Forti v. Suarez-Mason (N.D.CAL.1987) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://casetext.com/case/forti-v-suarez-mason>

³ Evans Paul v. Prosper Avril, Case № 91-0399 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://avalon.law.yale.edu/diana/0399.asp>

дение о том, что Караджич «не имел неосторожности заявлять, что он якобы совершал действия, которые официально были признаны политикой государства»¹. Суд также добавил, что применимые в деле международно-правовые стандарты свидетельствовали в пользу неприменимости доктрины государственного акта. На том же основании Третья серия Сводов норм права (*the US Third Restatement*, 1987) указывает на то, что требования, вытекающие из нарушения основных прав человека, «...не могут быть оспорены при помощи доктрины государственного акта, поскольку общепринятые нормы международного права прав человека являются устоявшимися и предполагают внешний контроль над такими актами»².

Какое отношение имеют приведенные примеры к нашему вопросу? Прежде всего, важно отметить, что почти в каждом упомянутом деле правовым основанием для осуществления юрисдикции американскими судами был Закон США о правонарушениях в отношении иностранных граждан (*Alien Tort Claims Act*, 1789), который наделяет федеральные суды юрисдикцией в отношении нарушений международного права, где бы они ни совершались. Таким образом, все эти дела касаются соблюдения международных прав человека и гуманитарного права, хотя и посредством права национального. Во-вторых, применение доктрины государственного акта не позволило бы судам вершить правосудие и чрезвычайно затруднило бы применение указанных норм. В-третьих, попытка квалификации серьезных нарушений прав человека как неофициальных публичных актов, очевидно, послужила бы средством уклонения от дихотомии публичное/частное, что почти наверняка привело бы к практическому применению доктрины. Наконец, в-четвертых, международно-правовой статус, равно как и само содержание большинства норм о защите основных прав человека, вряд ли вообще может быть поставлен под сомнение. С другой стороны, ситуация могла измениться после принятия решения Верховного суда по делу *Соса против Альвареса-Мачена*, в котором суд постановил, что требования, основанные на Законе о правонарушениях в отношении иностранных граждан, должны «опираться на нормы международного характера, принятые в цивилизованном мире и в определенной мере сопоставимые с особенностями парадигмы XVIII века (когда был принят этот закон — П.З.)»³.

¹ *Kadic v. Karadzic*, 70 F. 3d 232, 250 (2nd Cir. 1995) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uniset.ca/other/cs5/70F3d232.html>

² *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States* (St. Paul, Minnesota, 1987), para.443.

³ *Sosa v. Alvarez-Machain; United States v. Alvarez-Machain*, 124 S. Ct. 2739 (US, 2004) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2003/2003_03_339

Беглый обзор приведенных выше судебных решений позволяет, на первый взгляд, судить о простом совпадении. Однако детальный их анализ наводит на мысль о существовании некоей справедливой юридической тенденции. Ведь если имеется два явно противоречащих друг другу решения, одно из них должно быть правильным, а другое, соответственно, нет. Возможно, истина кроется в судебном решении по делу Тадича, либо, напротив, в «деле Никарагуа», где впервые была предложена правильная конструкция законов вменения. Что касается решения по делу Лойзиду, его отличительной чертой является то, что оно принималось на основе договорного права, а именно — Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950). Возможно также, речь идет об особом режиме прав человека, который зачастую отступает от положений общего международного права. Впрочем, ни одно из этих предположений не является полностью удовлетворительным.

Гораздо более важным, на наш взгляд, является тот способ, с помощью которого судьи (международные или национальные) интерпретируют законы вменения для определения сути государственного акта для целей международно-правовой ответственности, а также сущности доктрины государственного акта для установления всего спектра актов государства с целью их правовой защиты от вмешательства иностранной судебной юрисдикции. Кажется, математики называют это «сходимостью и расходимостью», мы же воспользуемся оксюмороном «расходящаяся сходимость».

Два приема юридического толкования сходятся в том, что касается целей, которые, по всей вероятности, должны быть достигнуты: соблюдение прав человека и норм гуманитарного права и обеспечение ответственности тех, против кого начинаются судебные уголовные процессы. В то же время подходы эти различаются тем, что для достижения указанных целей действовать следует все же по-разному, а значит необходимо использовать и разные способы толкования.

С одной стороны, международные трибуналы при осуществлении своей деятельности, похоже, расширяют сферу применимости критериев, используемых для вменения государству поведения военных и военизированных групп. Юридический поворот в прецедентном праве после «дела Никарагуа» явно это демонстрирует. В то же время национальные суды, кажется, движутся в обратном направлении, умышленно исключая с помощью более или менее убедительных инструментов толкования серьезные нарушения прав человека из диапазона деяний, подпадающих под доктрину государственного акта и охраняемых ею.

Таким образом, прилагаемые судебными органами усилия по толкованию доктрины для обеспечения соблюдения ценностей, лежащих в основе международного права прав человека и международного гуманитарного права, с одновременным привлечением к ответственности преступников, в лице государства или индивидов, определяют все существо вопроса.

Целесообразным представляется такое судебное толкование критериев ответственности, которое производится при помощи вменения поведения на международно-правовом уровне либо посредством преодоления трудностей, возникающих при принятии решения на национальном уровне. Такая методика не направлена на отрицание принципов и норм, сложившихся на практике, о чем свидетельствуют последние судебные решения. Однако их интерпретация осуществляется для достижения определенной цели. Речь в данном случае идет о цели, определяющей сами параметры судебного толкования. Это справедливо, в частности, в отношении международных норм права прав человека и гуманитарного права, осуществление которых, очевидно, все в большей степени воспринимается как особо важное в практике международных и национальных судов.

Правоприменение предполагает создание условий для привлечения к ответственности лиц или организаций, ответственных за нарушение соответствующих норм. Если для этого требуется широкое толкование законов присвоения на основе международно-правовой ответственности государства, судья будет действовать соответственным образом. Здесь необходимо остановиться на некоторых соображениях касательно самого характера процесса вменения.

Специальный докладчик Комиссии международного права ООН об ответственности государств Г. Аранжио-Руис занял следующую позицию: «Вменение не является действием, осуществляемым по юридическим правилам... Присвоение деяния государству для наступления каких-либо правовых последствий является, в большей степени, действием, осуществляемым... для определения факта, представляющего собой нарушение международного обязательства и исходящего от указанного государства, в целях установления противоправности и вменения ответственности»¹.

Внимания заслуживает мнение Г. Кристенсона: «Доктрина вменения становится фиктивным инструментом по установлению и расширению предметной ответственности государств...»². В этой

¹ Second Report on State Responsibility, Document A/CN.4/425 & Add. 1 // Yearbook of the ILC, 1989, Vol. II, Part 1. P. 51.

² Christenson G.A. The Doctrine of Attribution in State Responsibility. In: Lillich R.B. (Ed.) International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens. Charlottesville: University Press of Virginia, 1983. P. 337.

связи показательным является следующее изречение апелляционной палаты МТБЮ по делу Златко Алексовского, касающееся «общего контроля»: «Поскольку она (*доктрина вменения* – П.3.) обеспечивает более надежную защиту гражданских лиц, ставших жертвами вооруженных конфликтов, этот менее строгий стандарт полностью соответствует основополагающей цели Женевской конвенции IV – цели обеспечения защиты гражданского населения в максимально возможной степени»¹. Когда для целей национально-правовой ответственности необходимо изъять определенные акты из публично-правовой юрисдикции иностранного государства, суд делает это довольно охотно.

Международное право представляет собой ценностно-ориентированную систему, в которой одни ценности обычно преобладают над другими. Появление и неукоснительное упрочение таких нормативных категорий как *jus cogens*, постулирующих наивысшие нормы; обязательств *erga omnes*, обращенных не к какому-либо конкретному государству, но ко всему международному сообществу в целом; а также особого режима ответственности за серьезные нарушения значительно укрепляют идею о том, что международное право является строго ценностно-ориентированной нормативной системой. При этом Комиссия международного права и Международный суд ООН используют разную терминологию для обозначения одного и того же явления: КМП, вместо термина «преступления», использует словосочетание «серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права»², а Международный суд в своих решениях заменяет понятие «обязательства *erga omnes*» на термин «*jus cogens*». Примером тому служит целый ряд судебных процессов: *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (New Application: 1962) (Belgium v. Spain)*, Judgment of 5 February 1970 (Second Phase), ICJ Reports 1970, p. 32, para. 33; *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment of 30 June 1995, ICJ Reports 1995, p. 90, 102, para. 29; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004 (paras. 88, 155).

Конечно, этот вопрос формулировки не подменяет собой фундаментальной необходимости юридического закрепления особо негативных последствий нарушений международного права, могущих крайне отрицательно отразиться на общих интересах международного сообщества. Все указанные категории: нормы *jus cogens*, обязатель-

¹ Prosecutor v. Zlatko Aleksovski [URL] Режим доступа: <http://www.icty.org/x/cases/aleksovski/acjug/en/ale-asj000324e.pdf>

² ILC Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc. A/56/10 (2001).

ства *erga omnes*, международные преступления, как бы их не называли, имеют этическую основу и закладывают фундамент международного правопорядка, блестяще описанный Г. Мослером более 40 лет назад¹.

Здесь возникает еще одно замечание общего характера. При условии, что международное право является ценностно-ориентированной системой, становится сложно воспринимать его лишь как определенный набор юридических норм, правильное толкование которых не зависит от каких-либо соображений субъективного характера. Поэтому, на наш взгляд, нельзя согласиться с совместным особым мнением судей Международного суда ООН П. Спендера и Дж. Фицмориса в деле о Юго-Западной Африке (1962), которые заявили следующее: «Мы не могли не обратить внимания на различные соображения неюридического характера — социальные, гуманитарные и другие... но это вопросы, скорее, политического, нежели юридического плана. Они не могут отвлекать нас от нашей обязанности сделать вывод на основе единственно верной, на наш взгляд, юридической точки зрения»². Следует согласиться с известным юристом-международником Сэром Г. Лаутерпахтом, написавшим однажды, что судья не ищет нормы, но делает выбор, причем выбор «не между полностью обоснованными и совсем необоснованными требованиями, но между такими требованиями, которые имеют разную степень юридической значимости»³. Очевидно, это именно то, что сделали Европейский суд по правам человека и МТБЮ, соответственно в делах Лойзиду и Тадича, когда предложили иное толкование критерия контроля для целей вменения, альтернативное тому жесткой интерпретации, которая была дана ранее Международным судом ООН.

Если мы взглянем на международное право как на сложный механизм принятия решений, а не просто как на совокупность юридических норм, станет очевидным, что судебные органы играют в этой системе действительно важную роль, обеспечивая авторитетное толкование международного права. Более того, международные суды располагают инструментами постоянной корректировки содержания международного права в соответствии с изменением требований международного сообщества, что позволяет поддерживать динамичный характер международного нормотворчества.

Риски, присущие целенаправленному широкому толкова-

¹ Mosler H. The International Society as a Legal Community // *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*. 1974. № IV, Vol. 140. P. 1.

² South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Joint Dissenting Opinion of Sir Percy Spender and Sir Gerald Fitzmaurice, ICJ Reports 1962. P. 466.

³ Lauterpacht H. *The Development of International Law by the International Court*. Cambridge: Grotius Publications, 1982. P. 398.

нию, то есть толкованию права не только в свете последних решений о применении конкретных принципов и норм, но также с учетом условий, в которых выносится решение, и желаемого результата, являются вполне очевидными. Реальная опасность состоит в том, что все зависит от конкретных ценностей, которые позиционируются в данный момент времени. С другой стороны, в большинстве случаев не следует особо беспокоиться по поводу данных ценностей, поскольку они являются практически общепризнанными и, следовательно, не подвергаются какому-либо сомнению.

В известном смысле это может даже послужить объяснением той комплементарной роли, которую стали в последнее время играть национальные суды в деле исполнения международных норм в области прав человека. Нельзя упускать из виду и тот факт, что национальные суды часто принимают самое активное участие в обеспечении исполнения решений, вынесенных на международном уровне. Эта функция в определенной степени напоминает теорию «функционального раздвоения» Ж. Селля¹ и в перспективе может оказаться эффективным средством правовой защиты, дополняющим международное право. Но это уже вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

2.4. ПРАВОВАЯ ОХРАНА И ЗАЩИТА МЕЖДУНАРОДНОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО ПЕРСОНАЛА

Обычно международное право исследуется в рамках проводимых ООН (и региональными организациями) международных полицейских операций с позиций содержащихся в нем принципов и норм, которые ограничивают использование силы персоналом, принимающим участие в указанных операциях². При этом зачастую предается забвению иной, не менее важный, вопрос — о защите данными нормами персонала ООН и связанного с ним персонала в период полицейских операций.

Особое внимание при рассмотрении данного вопроса необходимо уделить Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г. (далее — Конвенция о безопасности)³. С ро-

¹ Scelle G. Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel. In: Schätzel W., Schlochauer J.J. (Eds.) Rechtsfragen der Internationalen Organisation-Festschrift Hans Wehberg. Frankfurt am Main: Klostermann, 1956. P. 324-342.

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. P. 23.

³ Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (9 декабря 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст. 3478.

стом 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 таких операций все чаще подвергаются атакам, нацеленным на их жизни, служебные и жилые помещения, а также средства транспорта¹. Большое количество летальных исходов в конечном итоге привело к тому, что в декабре 1994 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла указанную Конвенцию о безопасности, призванную обеспечить правовую защиту персоналу ООН и связанному с ней персоналу.

Конвенция криминализовала нападения на персонал ООН и связанный с ней персонал, указав, в частности, на такие преступления, как убийства, похищения людей, другие посягательства на жизнь, здоровье и свободу миротворческого персонала, нападения на используемые им помещения и средства транспорта. Также 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 лица². При детальном изучении положений Конвенции неизбежно возникает вопрос о связи норм международного гуманитарного права и охранительного режима (режима защиты), устанавливаемого данным документом. Принимая во внимание, что, в соответствии с Конвенцией, персонал ООН не может быть подвергнут нападению, по нормам гуманитарного права, когда этот персонал приобретает в ситуации вооруженного конфликта статус комбатантов, он уже не находится под защитой норм Конвенции о безопасности. Вместо этого в действие вступают нормы, ре-

¹ 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 Объединенного Революционного Фронта (RUF).

² 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.

гулирующие правила проведения военных операций, то есть нормы гуманитарного права. Конвенция о безопасности неявным образом подтверждает взаимно исключающие статусы, устанавливаемые ее охранительным режимом и гуманитарным правом, 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 международному праву¹. Таким образом был окончательно проведен юридический водораздел между охраняемым Конвенцией положением миротворцев в качестве «гражданских лиц» и их статусом комбатантов по нормам гуманитарного права.

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 либо не действует. Конкретно данная статья 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»².

Указанное положение Конвенции подверглось критике по ряду оснований. В частности, в нем говорится только об операциях, осуществляемых на основе главы VII Устава ООН. Кроме того, весь миротворческий персонал при этом перестает *de jure* пользоваться защитой по Конвенции, хотя *de facto* гражданские лица продолжают оставаться под защитой Конвенции. Наконец, ст. 2 (2) не дает ответа на вопрос о том, когда Конвенция вновь вступает в действие.

¹ Ст. 8 (2) (b) (iii) и (e) Римского статута. В этой связи раздел 1.2 Бюллетеня 1999 г. 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».

² Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (9 декабря 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст. 3478.

Едва кто-либо из персонала миротворческой операции становится комбатантом по смыслу гуманитарного права, весь персонал тут же теряет свою защиту в рамках Конвенции о безопасности. Такой подход обусловлен самой природой гуманитарного права, проводящего различие только между гражданскими лицами и комбатантами, но не различающего характер сторон конфликта. На практике довольно сложно установить, в какой момент времени военный персонал миротворческой операции превращается в комбатантов¹. С точки зрения международного уголовного права это вселяет опасения, потому что одно и то же деяние может считаться противозаконным в один момент времени и становиться легальным — в другой. При этом не представляется возможным точно сказать, когда именно ситуация изменится.

С другой стороны, ст. 2 (2) Конвенции о безопасности относится только к международным вооруженным конфликтам. А *contrario*, это означает, что в ситуации немеждународных вооруженных конфликтов нападение на персонал ООН (или захват такого персонала) в любом случае является преступлением.

В ходе обсуждения Конвенции о безопасности подчеркивалось, что правовое положение военнослужащих, захваченных противником в немеждународных вооруженных конфликтах, урегулировано настолько слабо, 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 такую 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 (сторона оппозиции, антиправительственные силы) соблюдают нормы гуманитарного права, 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

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.

силу того что не только конкретные государства, но и все государства-участники Конвенции о безопасности обязаны преследовать в уголовном порядке или выдавать лиц, подозреваемых в совершении преступлений против миротворческого персонала.

Такова теоретическая конструкция. С практической точки зрения необходимо принимать во внимание то, каким образом право воспринимается субъектами правоотношений. Существует риск того, что повстанческие группы, вовлеченные в вооруженный конфликт с силами миротворческой операции, могут отказаться от соблюдения норм гуманитарного права¹. Если члены таких групп будут нести наказание за действия, рассматриваемые в контексте гуманитарного права как законные методы ведения войны, у них и впрямь не будет стимулов для соблюдения его норм. У противника, участвующего в немеждународном вооруженном конфликте, не будет причин для захвата миротворцев, поскольку в соответствии с Конвенцией он должен будет немедленно освободить их после того, как они представляются. 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 сил (ССС / SOFA)². 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

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.

² Зверев П.Г. О некоторых вопросах, возникающих в ходе проведения миротворческих операций ООН. С. 112.

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 гуманитарного права. Эти вопросы обретают еще большую актуальность ввиду того, что большинство конфликтов сегодня являются немеждународными, а сложные мандаты современных миротворческих операций допускают риск быть вовлеченными в такие вооруженные конфликты персонала этих операций.

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 таких прав в основных источниках международного гуманитарного права — 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) всякое 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 гуманитарного права 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, которое может 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 международного гуманитарного права Х.-П. Гассер отмечает, что одной только помощи жертвам войны недостаточно; важно, чтобы право накладывало ограничения на сами военные действия с тем, чтобы причинялось как можно меньше страданий и повреждений².

Вернемся к общим вопросам статуса персонала ООН под углом зрения гуманитарного права. Особый интерес представляет функциональное обеспечение неприкосновенности жизни и здоровья лиц, участвующих в миротворческих операциях ООН в условиях продолжающихся вооруженных конфликтов.

Институт функциональной защиты получил развитие во второй половине XX века, хотя возникновение его связано с появлением первых международных организаций в XIX столетии. Общий его смысл состоит 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 целях 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,

¹ Доклад Генерального секретаря ООН А/57/365 от 28 августа 2002 г. С. 16.

² См.: Бухмин С.В. Указ. соч. С. 21.

направляющем контингенты или командующим конкретными лицами 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 заключаться соглашения о статусе сил, в которых предусматриваются необходимые привилегии и иммунитеты, права и льготы военного, 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

¹ Доклад Генерального секретаря ООН А/57/300 от 15 августа 2002 г., п. 20.

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.

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 ООН².

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 его жизнь, здоровье и безопасность. В частно-

¹ Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1318 (2000) от 7 сентября 2000 г.

² Доклад Генерального секретаря ООН A/57/300 от 15 августа 2002 г.; Доклад Генерального секретаря ООН A/57/365 от 28 августа 2002 г.

сти, как отмечалось в заявлении Председателя Совета Безопасности ООН от 12 марта 1997 г., «принимающая сторона и другие стороны, которых это касается, должны предпринимать все надлежащие меры для обеспечения охраны и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций»¹. 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 Ираку³, Боснии и Герцеговине⁴, Восточному Тимору⁵, Сьерра-Леоне⁶, Афганистану⁷. Так, применительно к ситуации в Боснии и Герцеговине Совет Безопасности уполномочил государства-члены «принимать по просьбе СПС (*Сил по стабилизации* – П.3.) 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»⁸.

Принципы гуманитарного права 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 гуманитарного права 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

¹ Заявление Председателя Совета Безопасности ООН «Безопасность операций Организации Объединенных Наций» S/PRST/1997/13 от 12 марта 1997 г.

² Заявление Председателя Совета Безопасности ООН «Безопасность операций Организации Объединенных Наций» S/PRST/1997/13 от 12 марта 1997 г.

³ Резолюция 1483 (2000), принятая Советом Безопасности на его 4761-м заседании, состоявшемся 22 мая 2003 г., S/RES/1483 (2003).

⁴ Резолюция 1035 (1995), принятая Советом Безопасности на его 3613-м заседании, состоявшемся 21 декабря 1995 г., S/RES/1035 (1995).

⁵ Резолюция 1272 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4057-м заседании, состоявшемся 25 октября 1999 г., S/RES/1272 (1999).

⁶ Резолюция 1132 (1997), принятая Советом Безопасности на его 3822-м заседании, состоявшемся 8 октября 1997 г., S/RES/1132 (1997).

⁷ Резолюция 1833 (2008), принятая Советом Безопасности на его 5977-м заседании, состоявшемся 22 сентября 2008 г., S/RES/1833 (2008).

⁸ Резолюция 1423 (2002), принятая Советом Безопасности на его 4573-м заседании, состоявшемся 12 июля 2002 г., S/RES/1423 (2002).

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 международного гуманитарного права, 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.

Известный специалист по гуманитарному праву Э. Давид считает, что «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 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»³. Автор справедливо подчеркивает нейтральный и беспристрастный характер миротворческих операций ООН, в которых Организация не может яв-

¹ Бухмин С.В. Применение норм международного гуманитарного права в вооруженных конфликтах с участием сил ООН: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 100.

² Sandoz Y., Swinarski C., Zimmerman B. (Eds.) Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Leiden: Martinus Nijhoff, 1987. P. 439.

³ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета. 2-е изд. М.: МККК, 2011. С. 190.

ляться стороной в конфликте по смыслу гуманитарного права.

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»¹.

Упомянутая выше ст. 2 (2) Конвенции о безопасности говорит о неприменении этого документа «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, по мнению некоторых исследователей, позволяет рассматривать миротворческие силы ООН стороной конфликта². Данное положение Конвенции закрепило давно назревшую необходимость применения гуманитарного права в операциях ООН по принуждению к миру. Более того, тем самым была подтверждена позиция мирового сообщества относительно процесса «интернационализации» внутренних конфликтов при вмешательстве в них ООН³. 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.

¹ 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.

² Emanuelli C. Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire. Montréal: Wilson et Lafleur Itée, 1995. P. 86-87.

³ Об «интернационализированных» вооруженных конфликтах см. подробнее: Бухмин С.В. Указ. соч. С. 69-84; Стюарт Д.Г. К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализированного вооруженного конфликта // Международный журнал Красного Креста. 2003. № 850. С. 129-175.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЯХ

3.1. ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ

Одним из условий определения пределов применимости международного гуманитарного права к современным международным полицейским операциям является разрешение вопроса сочетаемости данной отрасли международного публичного права и института миротворческих операций, направленных на обеспечение коллективной безопасности.

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.

Сразу следует оговориться, что речь, по сути, пойдет не только о самой проблеме, но и о границах взаимного проникновения двух отраслей международного публичного права: права международной безопасности и международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Коллективная безопасность является одной из самых важных причин, по которой государства или стороны конфликта (если речь идет о внутреннем вооруженном конфликте), находящиеся в состоянии войны, пытаются применить нормы гуманитарного права. Это означает, что международное гуманитарное право и операции по обеспечению коллективной безопасности соотносятся между собой примерно так же, как нормы указанной отрасли и института самообороны. Для начала следует ответить на вопрос, почему гуманитарное право должно в полной мере распространяться на операции по обеспечению коллективной безопасности? Очевидно, причина кроется в фундаментальном отличии *jus ad bellum* (права законного применения силы) с одной стороны и *jus in bello* (гуманитарных норм, которыми следует

руководствоваться при законном применении силы) с другой¹.

Проблема применения международного гуманитарного права в рамках коллективных операций по обеспечению безопасности все же может возникнуть, в случаях, когда их организуют или в них участвуют международные организации.

Применять силу в международных отношениях запрещено. Некоторые исключения из этого правила возможны, но они всегда касаются только одной из сторон конфликта. 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 индивидуальная и коллективная самооборона, решение или санкция Совета Безопасности и, пожалуй, национально-освободительные войны, участники которых сражаются за возможность реализации своего права на самоопределение (ст. 1 (4) Дополнительного протокола I 1977 г.²). Последний пример, являясь разновидностью вооруженного конфликта, логичным образом требует соблюдения норм гуманитарного права. Сюда же, очевидно, можно отнести и ситуацию выражения согласия государством на присутствие многонациональных (иностраных) вооруженных сил, которое не квалифицируется как формальное применение силы в международных отношениях.

Обратимся теперь к нормам Устава ООН, касающимся коллективной безопасности. Необходимо 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.

¹ 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.

² Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М.: Международный комитет Красного Креста, 2003. С. 301.

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 передается Советом Безопасности ООН государству или группе государств. С разрешения Совета Безопасности также могут формироваться так называемые «гибридные» миротворческие операции. Последний тип операций нельзя отнести ни к принудительным акциям, ни к традиционным операциям по поддержанию мира. Как правило, они основываются на согласии и беспристрастности, но мандат уполномочивает их также использовать силу против какой-либо стороны конфликта в целях защиты не только жизни миротворцев, но и самого мандата миссии или охраняемой зоны и гражданского населения¹. Если такая сила фактически используется, налицо ситуация войны, а во время войны начинает действовать международное гуманитарное право.

Задачей первостепенной важности является определение того, какие именно правила обязательны для исполнения. Объединенные Нации не являются участником Женевских конвенций 1949 г. и не могут им стать. Поэтому нормы Женевских конвенций могут не соблюдаться международными организациями, поскольку адресованы они только государствам, обладающим собственной территорией и распространяющим на нее свой суверенитет. В силу этого ООН с самого начала своего существования официально объявила, что будет соблюдать только «принципы и дух» международного гуманитарного права. Сложность состоит в определении того, что именно представляют собой эти «принципы и дух». Так, в ходе 36-го круглого стола по «руководящим принципам гуманитарного права для сил ООН» одним из выступавших было сделано предложение включить в их число старую обычно-правовую норму гуманитарного права, согласно которой раненые и больные должны подбираться, и за ними должен осуществляться уход «независимо от их национальной принадлежности»². Представитель ООН в ответ заявил, что ограничение мира подразумевает ограниченные медицинские возможности каждой из сторон конфликта, так что они вынуждены

¹ Зверев П.Г. Особенности современных миротворческих операций ООН // Молодой ученый. 2013. № 11 (58). С. 528-530.

² 36th Round-table on Current Issues of International Humanitarian Law “Respecting IHL: Challenges and Responses” organized by the International Institute of Humanitarian Law in cooperation with the International Committee of the Red Cross Statement by Ms. Patricia O’Brien, 5 September 2013. San Remo: Opera Theatre, Casino of the Municipality of Sanremo, 2013. P. 5.

отдавать предпочтение раненым и больным из числа собственных вооруженных сил¹.

Такого рода дискуссии приводят в конечном итоге к руководящим принципам деятельности Генерального секретаря ООН, принятым 12 августа 1999 г.² Положительная сторона этого документа состоит в том, что он является эффективным инструментом распространения знаний о гуманитарном праве среди сил ООН, а его значимость определяется тем, что он признает многочисленные нормы гуманитарного права как *однозначно применимые* в условиях миротворческих операций. Отрицательная сторона заключается в слишком краткой форме изложения — нормы руководящих принципов излагаются всего в шести страницах документа. Для сравнения, 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 именно в них идет речь. Недоумение вызывает также то обстоятельство, что нормы указанного документа применяются безусловно, в то время как положения Женевских конвенций 1949 г., не нашедшие отражения в руководящих принципах, напротив, не применяются даже во время операций ООН по принуждению к миру.

Также приходится признать наличие серьезной проблемы, связанной с действием Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (1994)³. Данная конвенция запрещает в принципе любые нападения на персонал Организации, криминализируя их, и обязывает все государства преследовать в уголовном порядке виновных в совершении таких нападений. Однако в случае, когда речь идет о международном вооруженном конфликте, в котором силы ООН выступают в качестве одной из воюющих сторон, положения указанной конвенции несовместимы с нормами гуманитарного права. В соответствии с международным гуманитарным правом комбатант не может быть наказан за нападение на другого комбатанта. Статья 2 Конвенции 1994 г. гласит, что этот документ «не применяется к операции Организации Объединенных Наций, санкционированной Советом Безопасности в качестве принудительной меры на основании главы VII Устава Организации Объ-

¹ Ibid. P. 5.

² Документ получил известность как Бюллетень Генерального секретаря ООН: Соблюдение силами Организации Объединенных Наций норм международного гуманитарного права, ST/SGB/1999/13, 6 августа 1999 г.

³ Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (9 декабря 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст. 3478.

единенных Наций, в которой какой-либо персонал задействован в качестве комбатантов против организованных вооруженных сил и к которой применяется право международных вооруженных конфликтов». Эта норма может быть истолкована двояко. Во-первых, она может означать, что «право международных вооруженных конфликтов» (определение, даваемое Конвенцией 1994 г.) 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 1994 г. не будет применяться, когда данные условия выполнены и к тому же применяется международное гуманитарное право. Однако, как отмечают многие исследователи, на практике, даже в редких случаях участия сил Организации в боевых действиях, международное гуманитарное право, как правило, не применяется¹.

Справедливости ради следует заметить, что ООН до сих пор практически ни разу не участвовала в вооруженном конфликте в качестве его стороны. Распространено мнение о том, что дискуссия о применимости международного гуманитарного права к миротворческой деятельности ООН может негативным образом сказаться на вопросе применимости таких норм к деятельности региональных международных организаций, включая НАТО². Некоторые исследователи полагают, что действия Альянса также носят характер операций по обеспечению коллективной безопасности³. Однако вопрос о том, санкционированы ли эти действия Советом Безопасности ООН, является вопросом *jus ad bellum*, который никак не может повлиять на применимость *jus in bello*. Следовательно, учитывая тот факт, что нормы гуманитарного права не всегда при-

¹ Djiena Wembou M-C. Le droit d'ingérence humanitaire: un droit aux fondement incertains, au contenu imprécis et géométrie variable // *African Journal of International and Comparative Law*. 1992. Vol. 4, № 3. P. 570-591; Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. *Customary International Humanitarian Law*. Vol. 1: Rules. Cambridge: University Press, 2005. P. 459 etc.

² Matthews H. The interaction between international human rights law and international humanitarian law: seeking the most effective protection for civilians in non-international armed conflicts // *The International Journal of Human Rights*. 2013. Vol. 17, Is. 5-6. P. 641.

³ Сачек П.В. НАТО как инструмент обеспечения международной безопасности // Сборник материалов международного семинара «Международная безопасность и НАТО в новых условиях», 15-16 декабря 2011. Минск, 2011. С. 54; Довгань Е.Ф. Региональный механизм системы коллективной безопасности в современном международном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Минск, 2014. С. 11.

меняются даже во время военных действий между вооруженными силами государств, возникает резонный вопрос: почему они всегда должны применяться, когда в вооруженном конфликте участвует та или иная международная организация? И все же, на наш взгляд, Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы 1977 г. подлежат применению 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 миротворческой операции и т.д.

Итак, можно сделать предварительный вывод о том, что для применения Женевских конвенций 1949 г. в первую очередь должен происходить вооруженный конфликт. Это означает достижение достаточно высокого порога насилия: должны происходить военные действия с участием организованных вооруженных сил, принадлежащих фактическому правительству реально существующего государства. Важно, чтобы операция носила именно военный, а не просто полицейский характер. Полицейские операции нацелены не на комбатантов неприятеля, а на борьбу с преступными элементами среди гражданского населения. И регулируются такие операции нормами международного права прав человека, подвергаясь более существенным ограничениям, чем классические военные операции. Приведем один пример. Применение силы против гражданского населения является крайним средством, когда ненасильственные меры воздействия при обеспечении правопорядка не оказались успешными. В то же время огонь по комбатантам открывается, как правило, незамедлительно, без предварительной попытки убедить их сдаться в плен. Имея дело с гражданским населением, в первую очередь необходимо все же попытаться провести переговоры.

Правовые основания применения силы во время военных действий не связаны напрямую с мандатом миротворческих сил. Даже если мандат запрещает применять силу или допускает ее применение только в порядке самообороны, миротворческие силы, будучи атакованными, самостоятельно решают, отступить им или же применить силу (и в последнем случае начинает действовать международное гуманитарное право).

Еще одна трудность возникает при попытке определить, кто именно является стороной конфликта: непосредственно международная организация или же ее государства-члены, предоставляющие свои воинские контингенты? В ситуации с НАТО ответ кажется очевидным, хотя и здесь возникают споры по поводу государств-

членов, вовлеченных в международный вооруженный конфликт, на примере Косово. В случае с ООН применить аналогичный подход к странам, вносящим свой вклад в формирование международных миротворческих сил, намного сложнее. Так, например, Канада вряд ли признала бы факт своего участия в международном вооруженном конфликте против Союзной Республики Югославия в Боснии, если бы ее войска защищали охраняемую миротворческими силами территорию от боснийских сербов, признанных решением Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) по делу Тадича *de facto* комбатантами Союзной Республики Югославия¹.

Следующее затруднение вызывает определение того, каким является тот или иной конфликт с вовлечением в него миротворческих сил ООН: международным или внутренним. Большая часть норм международного гуманитарного права применяется в условиях международных вооруженных конфликтов. Формально, если ООН или другая международная организация вмешивается в конфликт с согласия фактического правительства, применяются нормы гуманитарного права, регулирующие внутренние вооруженные конфликты. Можно согласиться с профессором Э. Давидом, отметившим, что нормы гуманитарного права, применяемые во внутренних конфликтах, развиты в гораздо меньше степени, нежели нормы, применяемые в международных вооруженных конфликтах, потому что в первом случае определяющим является суверенитет государства и право законного правительства действовать на своей суверенной территории с меньшими ограничениями, чем в сфере межгосударственных отношений². Впрочем, ООН никогда не воюет на своей суверенной территории, поскольку попросту не имеет таковой. Таким образом, в случае, когда Организация вовлечена в вооруженный конфликт против организованных вооруженных сил, применению подлежат нормы гуманитарного права, регулирующие международные вооруженные конфликты.

Еще один деликатный вопрос касается того, могут ли члены международных миротворческих сил признаваться комбатантами? С точки зрения международного гуманитарного права, крайне важно различать комбатантов, некомбатантов и гражданское население³. Любой индивид во время вооруженного конфликта относится либо к законным участникам этого вооруженного конфликта (являясь комбатантом или некомбатантом), либо к гражданскому населению.

¹ The Prosecutor v Tadic, Appeal Chamber Judgment, 15 July 1999, Case № IT-94-1.

² David E. Principles de droit des conflits armés. Bruxelles: Bruylant, 1994. P. 231.

³ Котляров И.И. Указ. соч. С. 144-156; Зверев П.Г. Правовой статус законных участников вооруженных конфликтов: монография. Калининград: Изд-во КЮИ МВД России, 2007. С. 21-37.

Поскольку миротворцы носят униформу, а члены военного компонента миротворческих операций еще и вооружены и передвигаются в бронетранспортерах, можно признать, что по внешним признакам они являются комбатантами (некомбатантами). Но на практике государства, предоставляющие свои национальные воинские контингенты, отказываются придавать миротворческим силам статус законных участников вооруженных конфликтов (в частности, комбатантов). Почему? Дело в том, что согласно гуманитарному праву, быть комбатантом — значит дать противнику законное право атаковать тебя, а это, конечно, неприемлемо для государств, формирующих миротворческие силы ООН.

В Боснийском конфликте (1992-1994), когда НАТО получила санкцию Совета Безопасности ООН бомбить позиции боснийских сербов, некоторые члены Альянса заявляли, что пилоты самолетов-истребителей НАТО были не комбатантами, а «экспертами миссии»¹. Ряд таких пилотов даже имели удостоверения «экспертов миссии ООН». Сразу вспоминается ситуация, когда эти «эксперты миссии ООН» бомбили позиции боснийских сербов, а последние 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» все же сбивались, боснийские сербы обязаны были немедленно освободить захваченных пилотов авиации НАТО как «экспертов миссии ООН». Так, в 1992 г. боснийскими сербами были сбиты два самолета ВВС Франции. Франция тут же изменила свою позицию относительно применимости международного гуманитарного права, заявив о необходимости применения к сбитым и попавшим в плен летчикам Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г.²

Если признавать персонал международных сил комбатантами в период военных действий, аналогичное признание должно незамедлительно последовать и в отношении их противников. Они также являются комбатантами и, попадая во власть международных сил (являющихся для них неприятелем), становятся военнопленными, то есть обращение с ними должно соответствовать положениям Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г. Иными словами, они не подлежат уголовной ответственности за нападение на международные силы ООН в период военных действий³.

¹ Насонова С.А. Проблемы мирного урегулирования в Боснии и Герцеговине, 1992-1995 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2000. С. 124.

² Сергеев П.Н. Балканы 1991-2000. ВВС НАТО против Югославии. М.: АРС, 2000. С. 42.

³ Бухмин С.В. Применение норм международного гуманитарного права в вооруженных конфликтах с участием сил ООН: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 138-163.

Еще один вопрос, возникающий в рамках проблемы применимости международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН и являющийся, пожалуй, наиболее актуальным из всех рассмотренных, звучит следующим образом: возлагает ли Женевская конвенция о защите гражданского населения 1949 г. обязательства на международные силы, управляющие подмандатной территорией, или же на международную гражданскую администрацию? Часто приводимые в этом случае примеры миссий ООН в Косово (МООНК/UNMIK, с 1999 г.) и в Восточном Тиморе (ВАООНВТ/UNTAET, 1999-2002, МООНПВТ/UNMISSET, 2002-2005) не совсем уместны, поскольку миротворческие силы присутствовали в данных регионах с согласия бывшего суверенного государства или государства, осуществлявшего управление (соответственно, Союзной Республики Югославия и Индонезии). Конечно, можно представить наличие международной гражданской (территориальной) администрации, действующей без согласия бывшего правительства. В таком случае Четвертая Женевская конвенция будет применяться *de jure*. Но даже в тех миссиях, где ее применение находится под вопросом (Косово, Восточный Тимор и др.), данная конвенция обеспечивает полезные практические решения повседневных проблем, с которыми сталкивается международная территориальная администрация, действующая на подмандатной территории. Основная трудность заключается в том, что законы военной оккупации запрещают оккупирующей державе (власти) менять институты власти на оккупированной территории (ст.ст. 51, 54 Четвертой конвенции), в то время как международные силы в ходе миростроительства будут всегда пытаться создавать новые демократические институты власти.

Для более глубокого проникновения в суть проблемы комплексности международного гуманитарного права и международного права прав человека во время миротворческих операций ООН приведем один пример.

3 февраля 2000 г. в Митровице (Косово) разразился настоящий хаос. После взрыва в местном кафе в городе начались массовые гражданские беспорядки. Гражданская 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 окна домов гранаты и расстреливали людей, пытавшихся покинуть свои жилища. Были сожжены десятки домов и машин. Той ночью погибло как минимум 8 человек и еще несколько десятков получили серьезные ранения.

Пока город был охвачен хаосом, спровоцированным действиями нескольких неуправляемых группировок, совершались адресные систематические убийства, что свидетельствовало о заранее спланированном характере преступной акции.

Где в это время находились СДК? Когда началась бойня, тех солдат, которые были дислоцированы 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 (МООНК/UNMIK) довольно часто сталкивались с ситуациями насилия, которые требовали правовой оценки. Наибольшие споры вызвал вопрос о том, обязаны ли были СДК защищать гражданское население от насильственных действий третьих лиц? Для ответа на этот вопрос требовалось учитывать целый ряд сложных юридических моментов, в том числе вопросы взаимодействия права прав человека и гуманитарного права в контексте миротворческих операций, вопросы юридической ответственности во время миротворческих операций, а также пределы действия обязательств в области прав человека за границами суверенной территории государств.

На протяжении всего XX века оставалось неясным, применимо ли международное право прав человека к деятельности государства во время вооруженного конфликта или оккупации. В конечном итоге, несмотря на постоянные возражения со стороны ряда государств, международному сообществу в целом удалось прийти к единому мнению о том, что право прав человека все-таки применяется, как и гуманитарное право, в ситуации вооруженного конфликта или оккупации. В консультативном заключении Международного суда ООН относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения (1996) отмечено следующее: «По мнению Суда, защита, предоставляемая Международным пактом о гражданских и политических правах¹, 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»². В другом

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16.12.1966) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 44.

² Консультативное заключение Международного суда ООН от 8 июля 1996 г. «Законность угрозы ядерным оружием или его применения». Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 49/75 К от 15 декабря 1994 г. Док. А/51/218, 19 July 1996.

заключении (относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории) 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 международного права прав человека не прекращают действовать даже в условиях вооруженного конфликта².

В отличие от права прав человека, гуманитарное право 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). Но миротворческие операции обычно не влекут за собой вооруженных конфликтов с государствами. Как правило, если миротворцы и участвуют в вооруженном конфликте, противоположная сторона (стороны) этого конфликта представлена неорганизованной вооруженной группой. Это означает, что такие конфликты не регулируются нормами права международных (межгосударственных) вооруженных конфликтов. Но подпадают ли они под действие норм международного гуманитарного права, 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 конфликтов³. Правительство США, например, до недавнего времени занимало следующую позицию: ст. 3 не должна применяться к их конфликту с Аль-Каидой,

¹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, International Court of Justice Report, 9 July 2004, § 106.*

² Арраджи М.Х. Защита прав человека во время международных вооруженных конфликтов: соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2010. С. 3.

³ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета. 2-е изд. М.: МККК, 2011. С. 209; Павлова Л.В. Роль статьи 3 Женевских конвенций 1949 г. в прогрессивном развитии международного гуманитарного права // *Журнал международного права и международных отношений.* 2010. № 4. С. 3-6.

поскольку данный конфликт носит транснациональный (международный) характер. При этом правительство США акцентировало внимание на фразе «возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон», доказывая, что буквальное толкование данной формулировки будет ограничивать применение ст. 3 ситуацией внутренних конфликтов¹.

Конечно, такое мнение вступило в противоречие с позицией Международного суда ООН, согласно которой, нормы ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., «являются минимальным стандартом, дополняющим прочие нормы, применяемые в международных конфликтах». Данные правила поведения, по мнению Суда, отражают то, что было им названо в свое время «элементарными соображениями гуманности»². После рассмотрения в 2006 г. Верховным Судом США дела Хамдан против Рамсфельда³, правительство США признало применимость ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., к транснациональным конфликтам. Таким образом, удалось добиться консенсуса в вопросе экстерриториального применения права немеждународных вооруженных конфликтов.

Как отмечалось выше, применимость гуманитарного права за границами территории государства облегчается тем, что основной массив гуманитарных норм разрабатывался для применения в межгосударственной среде, с учетом того, что государства будут действовать на территории друг друга. То, что некоторые из этих норм рассматриваются теперь как применимые во внутренних конфликтах, не снижает презумпцию того, что они по-прежнему будут применяться экстерриториально, во всяком случае, в той мере, в которой 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 большинства международных правозащитных органов, основанная, главным образом, на обязательствах государств по различным международным соглашениям в области прав человека, осуществляется в контексте предполагаемых нарушений, совершенных на территории

¹ The Supreme Court of the United States, Judgment of 29 June 2006, Hamdan v. Rumsfeld / Сайт Верховного Суда США [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf>

² Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States. International Court of Justice Report, June 27, 1986), § 218.

³ The Supreme Court of the United States, Judgment of 29 June 2006, Hamdan v. Rumsfeld / Сайт Верховного Суда США [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf>

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 обязательств. Анализ текущего нормотворчества международных правозащитных органов указывает на тенденцию признания 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 1966 г. не связаны обязательством уважать и гарантировать права всех людей повсеместно. Вполне понятно, что в отсутствие особых обстоятельств они не обязаны защищать права индивидов, проживающих в других странах, от нарушений, совершаемых правительствами этих стран или иных, негосударственных субъектов, действующих на их территории.

Распространенной особенностью основных договоров по правам человека является то, что круг бенефициаров, как правило, ограничивается теми лицами, которые подпадают под юрисдикцию их государств-участников. И если поначалу было неясно, охватываются ли данной формулировкой индивиды, находящиеся за пределами государства, в настоящее время экстерриториальное применение договоров по правам человека получило явное закрепление в юридической практике ряда международных судебных и квазисудебных (Комитет по правам человека ООН) 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 (Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека) поддержали позицию Комитета по правам человека ООН, выразившуюся в том, что государство должно нести ответственность за нарушения прав и свобод лиц, которые, находясь на территории другого государства, продолжают оставаться под юрисдикцией и контролем первого в качестве его резидентов, работающих на территории второго государства².

¹ International Court of Justice, Judgment of 19 December 2005, Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), § 216.

² Cerone J. Out of Bounds? Considering the Reach of International Human Rights Law, Working Paper. 2006. № 5. P. 19.

Права, предоставляемые индивидам на территории какого-либо государства, как правило, соответствуют полному перечню прав, закрепленных международными договорами о правах человека. Однако данное правило может не затрагивать ситуации, в которой государство действует за пределами своего суверенитета. В таких ситуациях, в зависимости от конкретных обстоятельств, перечень прав человека может быть ограничен юрисдикцией государственной власти или органов управления. Обобщенно это может быть обосновано следующим образом. Поскольку право прав человека обычно обусловлено государственной властью и предполагаемой способностью государства контролировать свое население и свою территорию, обязательства по правам человека государства, действующего за пределами своего суверенитета, не будут такими же широкими, как если бы оно действовало на своей территории. Аналогичным образом, может возникнуть ситуация, когда реализация конкретных прав потребует более высокого уровня контроля. Это подтверждается решениями Международного суда ООН и региональных институтов по правам человека¹.

На наш взгляд, можно утверждать, что некоторые права не могут быть реализованы там, где государство выполняет очень узкую функцию на территории другого государства. Так, если государство не привлекает к юридической ответственности индивидов, право на справедливое судебное разбирательство попросту не может быть реализовано. В соответствии с другим подходом, внимание следует фокусировать не на том, какие именно права обязано обеспечить государство, а на уровнях обязательства государства в отношении таких прав².

По нашему мнению, обязательство «уважать и гарантировать» (*respect and ensure*) права, закрепленные Международным пактом о гражданских и политических правах (1966), или, выражаясь языком Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950), «обеспечивать» (*secure*) такие права³, является в значительной степени позитивным. Как и в случае с перечнем прав, уровень обязательства государства может иметь ограниченный характер, если оно действует за пределами своего суверенитета. Уровень обя-

¹ Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, International Court of Justice Reports 2004, § 106; Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Практика Совета Европы. М.: Международные отношения, 1992. С. 183.

² Липкина Н.А. Обязательство государств-участников по имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года: содержание и формы реализации // Юридическая наука. 2014. № 1. С. 110-113.

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

зательства может быть обусловлен широтой экстерриториальной деятельности государства или его властных полномочий. На наш взгляд, можно утверждать, что обязательства в области прав человека, требующие принятия государством позитивных мер, могут быть более ограниченными в экстерриториальном контексте. Такая позиция подтверждается международной юридической практикой, на которую мы ссылались выше¹. Практика показывает, что большинство международных организаций (институтов) тяготеют к признанию различных уровней обязательств².

На наш взгляд, постоянно снижающийся порог «юрисдикции» государств в отношении негативных обязательств указывает на то, что такие обязательства действуют в тех случаях, когда государство реализует свои экстерриториальные полномочия (как минимум, при нарушении прав человека, закрепленных международным правом), однако степень позитивного обязательства будет зависеть от типа и уровня контроля (власти и полномочий), осуществляемого государством.

Что касается позитивных обязательств, они всегда ограничены разумными рамками, даже когда налагаются на деятельность государства в пределах его территории. Нет никаких причин для того, чтобы применение позитивных обязательств к экстерриториальной деятельности государства не ограничивалось бы разумными рамками, поэтому принятие позитивных мер требуется лишь в том случае и в такой степени, в которой соответствующая сторона *de jure* и *de facto* занимает контролирующую позицию, обосновывающую принятие таких мер. Такой подход актуализирует нормы соответствующих договоров и одновременно подтвердит универсальный характер прав человека, провозглашенный в преамбулах всех международных соглашений в области прав человека, упомянутых в данном параграфе. Важно также то, что на государства, участвующие в указанных соглашениях, не будет возложено необоснованное бремя. Рассматриваемый подход предполагает широкое применение норм международного права прав человека, однако применяться эти нормы будут без какого-либо контроля, только в отношении негативных обязательств. Иными словами, конкретное государство связано международно-правовым обязательством в пределах осуществления своей власти, при этом под связанностью обязательством понимается воздержание от прямых нарушений прав человека.

В некоторых случаях негативное обязательство может трансформироваться в позитивное обязательство, но это опять же будет

¹ Липкина Н.А. Указ. соч. С. 112.

² Хазова В.Е., Клыга Т.В. Международно-правовая охрана и защита прав человека // Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 54-57.

зависеть от властных полномочий конкретного государства. Примером служит ситуация, в которой государство обязывается не производить необоснованных задержаний (арестов) (негативное обязательство). Как только такое государство начинает фактически задерживать людей, негативное обязательство превращается в позитивное обязательство по формированию юридической процедуры для обеспечения гуманного обращения с задержанными лицами и предоставления компенсации в случае их незаконного задержания и т.д. Другим примером является негативное обязательство государства не подвергать кого-либо несправедливому судебному преследованию. Опять же, данное обязательство не нашло бы практического выражения, если бы государство не привлекало людей к участию в судебных процессах.

Определенный интерес представляет позиция некоторых американских исследователей, традиционно придерживающихся мнения о том, что Международный пакт о гражданских и политических правах применяется только на территории его государств-членов¹. Такая точка зрения основана на ст. 2 Пакта, согласно которой «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...»². По мнению упомянутых исследователей, 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. Дdiamетрально противоположную позицию заняли эксперты Комитета по правам человека и судьи Международного суда ООН, по мнению которых, вполне достаточно одного из двух критериев: «территория» или «юрисдикция»³.

В обоснование своей позиции американская сторона сослалась на рабочую документацию переговоров (*travaux préparatoires*), предшествовавших принятию Международного пакта. В ходе пере-

¹ Mastorodimos K. The Utility and Limits of International Human Rights Law and International Humanitarian Law's Parallel Applicability // USAK Yearbook. 2010. Vol. 3. P. 123-143.

² Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.). С. 44.

³ Karimova T., Giacca G., Casey-Maslen S. United Nations Human Rights Mechanisms and the Right to Education in Insecurity and Armed Conflict. Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights / Protect Education in Insecurity and Conflict, 2013. P. 65.

говоров дважды предлагалось убрать из текста документа фразу «в пределах его территории», но каждый раз предложение отклонялось. Американская делегация последовательно отмечала важность сохранения этой фразы во избежание наложения на государство обязательств по обеспечению прав лиц, находящихся за пределами его территории. Аналогичной позиции придерживались и некоторые другие делегации, выступавшие за сохранение фразы в тексте договора¹.

Приведенный аргумент поначалу кажется убедительным, однако детальное знакомство с подготовительными документами открывает возможность другого способа толкования². Каждый делегат, выразивший озабоченность по поводу экстерриториального применения Пакта, ограничился ссылкой на обязательство «гарантировать» права. В то же время ни один из них не обнаружил своей обеспокоенности относительно экстерриториального применения негативного обязательства «уважать» права. Такой *status quo* сохранился и в дальнейшем, в результате чего в текст окончательного документа были включены оба обязательства: уважать и гарантировать.

Таким образом, рабочую документацию переговоров также следует использовать во всех ситуациях толкования, речь о которых шла выше. Действительно, повторное изучение текста документа 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».

По существу, ст. 2 Пакта предусматривает, что каждое государство-участник обязуется уважать закрепленные им права и гарантировать эти права всем лицам, находящимся на его территории и под его юрисдикцией. Такое толкование вполне согласуется и с рабочей документацией переговоров, и окончательными решениями Международного суда ООН и региональных правозащитных организаций, каждая из которых фактически ограничена в возможностях получения сведений об экстерриториальном нарушении негативных обязательств. Редкими случаями, когда им удавалось 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.

Таким образом, в свете обозначенной тенденции рассмотре-

¹ Dennis M. Non-application of Civil and Political Rights Treaties Extraterritorially During Times of International Armed Conflict // *Israel Law Review*. 2007. P. 75.

² Bossuyt M.J. Guide to the 'Travaux Préparatoires' of the International Covenant on Civil and Political Rights. Dordrecht-Boston: Martinus Nijhoff, 1987. P. 249.

ние проблемы юрисдикции государства в отношении негативных обязательств, на наш взгляд, является излишним. Актуальным остается лишь вопрос о том, кому именно в условиях миротворческого континуума следует вменить ответственность за деятельность, нарушающую права человека. В отношении же позитивных обязательств требуется установление юрисдикции, или, как это чаще называется в международном праве прав человека, контроля. В контексте коллективных миротворческих действий уместным может стать рассмотрение ситуации, при которой индивиды или территория находятся под контролем соответствующего международного образования (например, миротворческой миссии), в контексте которой и следует проводить скрупулезный анализ ответственности проводящей миротворческую операцию международной организации и ее государств-членов.

Обратимся теперь к нормам гуманитарного права. Назначение и применение этих норм напрямую связано с регулированием вооруженных конфликтов. Для сторон вооруженного конфликта данная отрасль играет роль *lex specialis*, регулирующего их действия и возлагающего на них обязательство по защите определенных категорий лиц и объектов. Если миротворческие силы ООН вовлечены в вооруженный конфликт, что представляется ситуацией довольно необычной, сразу же возникает вопрос, будут ли они в состоянии опираться на нормы гуманитарного права в качестве правовой основы для своих операций?

Среди исследователей, занимающихся вопросами действия гуманитарного права во время миротворческих операций, есть как влиятельные сторонники применимости его норм к широкому спектру таких операций (А. Робертс, М. Сассоли и др.), так и серьезные противники такой применимости (Д. Шрага, Р. Заклин и др.)¹. Самим миротворцам и планировщикам операций крайне важно уметь определять правовой характер среды, в которой проводятся эти операции, и прогнозировать те последствия, которые неизбежно возникнут в процессе решения таких острых вопросов, как, например, правила применения силы (правила ведения боя)²,

¹ Kelly M. Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: The Search for a Legal Framework. Dordrecht: Kluwer Law International, 1999. 311 p.; см. также: Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. 2013. № 12 (59). С. 638-641.

² Findlay T. The Use of Force in UN Peace Operations. SIPRI / Oxford University Press, 2002. 475 p.; Зверев П.Г. Проблемы применения правил ведения боя в условиях миротворческих операций ООН // Материалы Международной научно-практической конференции «III Балтийский юридический форум “Закон и правопорядок в третьем тысячелетии”», 19 декабря 2014 г. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015. С. 63.

обращение с находящимися в зоне проведения операций лицами¹ и процедуры задержания и содержания под стражей².

Разница между правами человека в контексте гуманитарного права и права прав человека очевидна. В практическом плане она находит выражение в правах тех лиц, которые должны защищаться миротворцами в зависимости от применимых правовых основ, поэтому определение *верных* правовых основ является не просто упражнением в эзотерике, но делом принципиально важным и практически обоснованным. В конце концов, даже внешняя демонстрация местному гражданскому населению грамотно определенных правовых основ конкретной миротворческой операции способствует росту его доверия.

Грамотно определив применимые правовые основы, имеющие в конкретной операции существенное практическое значение для местного гражданского населения, необходимо установить, в какой момент времени операция пересекает порог применимости международного гуманитарного права, запуская в действие его нормы. Для более четкого определения такого порога, на наш взгляд, требуется обратиться к существующим дефинициям вооруженного конфликта, анализ которых поможет установить подлежащие применению правовые основы.

На наш взгляд, существенной особенностью, характеризующей различия между правом прав человека и гуманитарным правом, были и остаются качественно разные взгляды на одни и те же права человека. Вне всяких сомнений, гуманитарное право стремится защитить базовые человеческие интересы. Однако способ, которым оно это делает, отличается от методик, используемой правом прав человека: создавая обязательства и предусматривая ответственность за их невыполнение, гуманитарное право не затрагивает отдельных прав индивида в той степени, в какой это делает право прав человека.

В Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г. идет речь о правах охраняемых лиц, однако, по мнению Р. Провоста, Конвенции не наделяют правами индивидов, определяя лишь минимальные стандарты обращения с ними, которых государства должны

¹ Holt V., Taylor G. Protecting Civilians in the Context of the UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges. New York: ДРКО, 2009. 384 p.; Зверев П.Г. Защита гражданских лиц в операциях ООН в пользу мира // Молодой ученый. 2014. № 11 (70). С. 259-261.

² Hansen A.S. From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations. Adelphi Paper 343. Oxford, UK: The International Institute for Strategic Studies, 2002. 230 p.; Зверев П.Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. 2014. № 2 (61). С. 581-584.

придерживаться¹. В подтверждение своих слов исследователь ссылается на ситуацию, сложившуюся во время Второй мировой войны, когда французское правительство Виши согласилось «перевести» ряд удерживаемых немцами военнопленных в категорию гражданского населения, лишив их тем самым защиты, предоставляемой им в качестве военнопленных². Для предотвращения таких злоупотреблений положения Конвенций 1949 г. сформулированы как абсолютно не допускающие отступлений от общепринятого термина «субъективное право». Мнение Провоста относительно предоставления гуманитарным правом субъективных прав индивидам поддерживается не всеми исследователями. Так, Т. Мерон, ссылаясь на те же самые нормы Женевских конвенций, обосновывает, что индивиды обладают правами по гуманитарному праву и что в плане признания индивидуальных (субъективных) прав между гуманитарным правом и правом прав человека нет какой-либо значительной разницы³. В ответ Провост объясняет свою точку зрения жесткостью международных стандартов обращения с индивидами: международный стандарт не является индивидуальным правом, поэтому ни он сам, ни государство не вправе от него отказаться. Иллюстрацией данной точки зрения служит ситуация, при которой человека принуждают сражаться за одну из сторон конфликта. Если такой человек попадает в плен, он не пользуется правом вступления в борьбу на другой стороне, но остается военнопленным. «Право» — это не то, что принадлежит индивиду, как понимает это право прав человека, но то, что являет собой минимальный стандарт обращения, который должен применяться ко всем, независимо от их желания⁴.

Международный комитет Красного Креста (МККК) в даваемых им определениях поддерживает точку зрения о различном статусе индивида в рамках международного гуманитарного права и права прав человека. Международное гуманитарное право описывается им как «свод международных правил, установленных договором или обычаем, которые имеют своей целью решение гуманитарных проблем, непосредственно вытекающих из международных или немеждународных вооруженных конфликтов. Оно защищает людей и имущество, которые пострадали или могли пострадать в результа-

¹ Provost R. *International Human Rights and Humanitarian Law*. Cambridge: University Press, 2002. P. 28.

² Ibid. P. 28-29.

³ Meron T. *The Humanization of Humanitarian Law* // *American Journal of International Law*. July 2000. № 94. P. 239-340. Исследователь упоминает об этом также в работе: Meron T. *Human Rights in International Strife: Their International Protection*. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1987. 349 p.

⁴ Provost R. *Op. cit.* P. 30.

те вооруженного конфликта, и ограничивает возможности выбора сторонами конфликта методов и средств ведения войны»¹.

Напротив, международное право прав человека определяется МККК как «совокупность международных норм, установленных договором или обычаем, на основании которых индивиды или их группы могут ожидать и/или требовать определенного поведения или преимуществ от правительства. Права человека — это неотъемлемые правомочия, принадлежащие каждому лицу в силу человеческого бытия»².

Позиция МККК согласуется с утверждением о том, что одним из основных различий между гуманитарным правом и правом прав человека является именно положение индивида. Согласно праву прав человека, субъективные права присущи индивиду в силу его природы, в то время как гуманитарное право, очевидно, не придает правам индивида неотъемлемого характера, но возлагает обязательства на государства и отдельных лиц по соблюдению его положений и сильнее, чем право прав человека, опирается на принцип взаимности. Очевидно, наибольшее различие между гуманитарным правом и правом прав человека заключается в отношении к убийству.

Международная защита прав человека категорически запрещает лишение человека жизни иначе, как по приговору суда по уголовному делу в соответствии с законом, в то время как международное гуманитарное право сознательно допускает лишение человека жизни, причем речь идет не только о законных участниках вооруженных конфликтов, но и о гражданском населении в пределах неизбежного сопутствующего ущерба, связанного с пропорциональностью и военной необходимостью³. Д. Ходжсон, сравнивая ответственность, возлагаемую на индивидов по гуманитарному праву и праву прав человека, демонстрирует более широкий спектр прав и обязанностей именно в рамках последнего⁴.

Обязательства, возлагаемые на миротворцев в отношении обращения с индивидами во время военной операции, подпадающей под регламентацию международного гуманитарного права, будут существенно отличаться от обязательств, возлагаемых на них в си-

¹ ICRC 'International Humanitarian Law and International Human Rights Law: Similarities and Differences' // Advisory Service on International Humanitarian Law. 2013 (01). P. 17.

² Ibid.

³ Meron T. The Humanization of Humanitarian Law... P. 310; см. также: Зверев П.Г. Международное гуманитарное право и три его основных принципа // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Современное состояние и перспективы развития правовой науки», 20 октября 2014 г. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 8-10.

⁴ Hodgson D. Individual Duty within a Human Rights Discourse. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2003. P. 61-137.

туации применения международного права прав человека.

Таким образом, вопрос о том, какая из рассматриваемых отраслей международного права обеспечивает правовую основу для миротворчества в разрушенном войной государстве, имеет значимые последствия в контексте обращения с местным гражданским населением. Если применяется право прав человека, индивиды обладают правами, не допускающими каких-либо отступлений. Если применению подлежит гуманитарное право, обязательства в отношении индивида зависят от конкретной ситуации. Так, например, могут возникнуть основания для действий в рамках военной необходимости для достижения цели миротворческой операции.

В 1987 г. Т. Мерон писал о пересечении областей гуманитарного права и права прав человека¹. При этом он задавался вопросом, есть ли лакуна в зоне пересечения этих двух отраслей международного права, которая, по его мнению, может охватывать «область внутренних вооруженных конфликтов». Именно появление таких «областей» привело к увеличению количества учреждаемых миротворческих операций, в частности операций с «активными» мандатами, выдаваемыми на основе главы VII Устава ООН. Однако если лакуна действительно и была в конце 1980-х гг., она, очевидно, имела закрытый отраслевой характер, и именно международное право прав человека заполнило своими нормами имевшийся между указанными отраслями разрыв.

Справедливой, на наш взгляд, является позиция Комитета по правам человека ООН, согласно которой международное право прав человека действует постоянно, в том числе и в период вооруженных конфликтов, во время которых гуманитарное право и право прав человека являются взаимодополняющими, а не взаимоисключающими нормативными системами².

Впервые вопрос о правах человека во время вооруженного конфликта был поставлен на повестку дня ООН в ходе Международной конференции по правам человека в Тегеране в 1968 г., по результатам которой была принята резолюция XXIII «Права человека во время вооруженных конфликтов»³. Венская конференция по пра-

¹ Meron T. Human Rights in International Strife... P. 19.

² Abella v. Argentina, Case № 11.137, Report № 5/97, Annual Report of the IACHR 1997, para. 158; Human Rights Committee General Comment № 31 // CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004.

³ United Nations General Assembly Resolution XXIII 'Respect for Human Rights in Armed Conflicts' / Final Act of the International Conference on Human Rights. United Nations publications, Sales № E.68.XIV.2. P. 18; см. также: Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 519-540.

вам человека 1993 г. подтвердила связь между правом прав человека и гуманитарным правом в период вооруженных конфликтов¹. О действии международного права прав человека во время вооруженного конфликта говорится и в консультативном заключении Международного суда ООН по делу о ядерном оружии². Также эта позиция была поддержана Межамериканской комиссией по правам человека, вынесшей в марте 2002 г. решение о статусе задержанных в американской тюрьме в Гуантанамо³. Комиссия признала, что право прав человека применяется всегда, в то время как гуманитарное право не подлежит применению в условиях отсутствия вооруженного конфликта. Иными словами, для начала действия гуманитарного права должно быть преодолено пороговое значение вооруженного конфликта. И хотя во время вооруженного конфликта могут применяться нормы обеих отраслей международного права⁴, Комиссия установила, что характером *lex specialis* в условиях конфликта обладают как раз нормы гуманитарного права, которые и получают приоритет⁵.

Действия многих государств подтверждают вывод о том, что международное право прав человека продолжает действовать во время вооруженного конфликта. В ходе второй войны в Персидском заливе (2003) Великобритания придерживалась положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁶, одновременно признавая действие законов оккупации как части (института) международного гуманитарного права⁷.

В свое время третий Генеральный секретарь ООН У Тан категорически выступил за признание того, что во время вооруженного конфликта гуманитарное право заменяет собой право прав человека. В отношении ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (право на жизнь) он отметил следующее: «До той степени, до которой в современном международном праве во-

¹ Венская декларация и Программа действий (Принята на Всемирной конференции по правам человека, Вена, 25 июня 1993 г.), ч. II, Е, п. 96 // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 521-540.

² *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, International Court of Justice Reports 1996. P. 25; см. также: Henckaerts J. M., Doswald-Beck L. Op. cit. P. 299-300.*

³ *Organization of American States. Detainees in Guantanamo Bay, Cuba. (12 March 2002). Decision on Request for Pecuniary Measures.*

⁴ Бест Д. Война и право после 1945 г. / пер. с англ. М.: Мысль, 2010. С. 136.

⁵ *Murphy S.D. Inter-American Human Rights Commission Decision on Cuba Detainees // American Journal of International Law. July 2002. Vol. 96, № 3. P. 730.*

⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.).

⁷ *Kelly M. Legal Factors in Military Planning for Coalition Warfare and Military Interoperability // Australian Army Journal. Autumn 2005. Vol. 11, № 2. P. 166.*

енные действия признаются законными, такие законные действия не считаются запрещенными статьей 6»¹.

Поскольку, в отличие от права прав человека, гуманитарное право не действует постоянно (то есть вне вооруженного конфликта), необходимо установить, где же проходит граница между ними. И одними определениями общего рекомендательного характера ограничиться здесь невозможно.

Еще одна сложность для миротворческих операций состоит в том, что правовые рамки, в которых действуют миротворцы, могут значительно отличаться от юридических норм, применимых к иным субъектам, действующим в зоне того же конфликта (например, представителям специализированных учреждений ООН или членам неправительственных организаций). Оказавшись в вооруженном конфликте в качестве сил по разъединению, миротворческие силы не становятся стороной конфликта. Если же они подвергаются обстрелу, на них распространяются правила применения силы (правила ведения боя), которые позволяют им открывать ответный огонь в порядке самообороны. При этом они не имеют права, к примеру, устраивать засады с намерением уничтожить комбатантов, поскольку сами комбатантами не являются. В то же время миротворцы должны быть в состоянии установить, когда выполняемое ими задание вынуждает их стать стороной конфликта и, следовательно, влечет за собой применение норм обычного международного гуманитарного права.

Поскольку ООН не является государством или стороной конфликта, о которой говорится в Дополнительном протоколе II 1977 г., она не может быть и участником Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г.

Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море, предлагает в таких ситуациях руководствоваться оговоркой Мартенса: «В случаях, не предусмотренных настоящим документом или международными соглашениями, гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, принципов гуманности и требований общественного сознания»².

В принудительных операциях, наподобие Корейской войны 1950 г. или первой войны в Персидском заливе 1991 г., установление

¹ Respect for Human Rights in Armed Conflicts, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/8052 (1970). P. 104.

² Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море (принято в г. Сан-Ремо 12.06.1994) (не опубликовано).

применимого права не окажется трудным. В ситуации же, подобной той, в которой американские войска оказались в Могадишо (Сомали) при попытке ареста генерала Айдида, дело обстоит уже не так просто. Тогда бой не был затяжным, но имел крайне интенсивный характер. Внешне он напоминал, скорее, вооруженный инцидент, который продлился несколько часов. Вовлеченные в него сомалийцы беспорядочно обстреливали американские силы, используя реактивные гранаты и тяжелое оружие. Хорошо подготовленные американские солдаты открыли ответный огонь¹. Проблема, с которой столкнулись американские силы, заключалась в том, что перед ними не было определенного противника, и по сути, не было вообще никакого противника, потому что они сами не являлись стороной вооруженного конфликта, а пытались доставить гуманитарную помощь и создать безопасную обстановку для миростроительства. Однако солдатам, оказавшимся в эпицентре боевых действий, конечно, трудно согласиться с тем, что они не были вовлечены в вооруженный конфликт.

Ставший всемирно известным трагический опыт международного миротворчества в Сомали имеет столь же значимые с точки зрения анализа ошибок в планировании аналоги в рамках национальной юрисдикции. Сопоставимыми по последствиям можно считать «Трагедию в Уйэко» (*Waco Massacre*), произошедшую в начале 1993 г. в Техасе (США)², или террористический акт в Беслане (Россия), совершенный 1-3 сентября 2004 г. и унесший жизни 334 человек, в том числе 186 детей. В частности, вооруженное противостояние членов секты «Ветви Давидовой» правительственным силам США, продолжавшееся почти два месяца, конечно, не является вооруженным конфликтом, но понимание того, почему именно этот инцидент нельзя считать вооруженным конфликтом, может стать ключом к отысканию границы между вооруженным инцидентом и вооруженным конфликтом, на которую следует ориентироваться миротворцам. И когда эта граница будет явно различимой, тогда и можно будет провести четкую линию между приматом международной защиты прав человека и необходимостью применения международного гуманитарного права.

Исследование проблемы комплементарности гуманитарного права и права прав человека в период международных полицейских операций позволяет сформулировать следующие выводы.

1. В качестве предварительного вывода, на вопрос о примени-

¹ Bowden M. *Black Hawk Down: A Story of Modern War*. Berkeley: Atlantic Monthly Press, 1999. 320 p.

² The Waco Massacre / Сайт “Serendipity” [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.serendipity.li/waco.html> (дата обращения: 13.02.15).

мости международного гуманитарного права во время миротворческих операций ООН, на наш взгляд, следует ответить утвердительно. Однако применяться такие нормы должны строго в конкретных обстоятельствах: во время фактических боевых действий, безотносительно к правовому положению сторон, применяющих силу, и невзирая на факт наличия санкции Совета Безопасности ООН и на характер мандата миротворческой операции.

2. Ввиду того, что международная защита прав человека действует непрерывно, в том числе во время вооруженных конфликтов, его сочетание с международным гуманитарным правом, обретающим в период вооруженных конфликтов характер *lex specialis*, является комплементарным, то есть говорить следует о двух взаимодополняющих, а не взаимоисключающих, нормативных системах.

3. Поскольку международное гуманитарное право, в отличие от международного права прав человека, не действует постоянно (за рамками вооруженного конфликта), необходимо четко установить границу между ними. Для этого, на наш взгляд, следует выработать доктринальное международно-правовое определение конфликта с участием миротворческих сил ООН (международного и внутреннего). В то же время необходимо помнить о существовании пограничной области, которая образуется на стыке указанных двух отраслей международного публичного права и в пределах которой возможны юридические лакуны и коллизии (например, относительно статуса миротворцев, вынужденных вступить в боевые действия во время внутреннего вооруженного конфликта и оказавшихся во власти неприятеля).

4. Во всех ситуациях, не предусмотренных договорными международно-правовыми нормами, используется оговорка Мартенса, распространяющая на них действие принципов международного права, основанных на сложившихся обычаях, идее гуманизма и требованиях общественного сознания.

3.2. СОВМЕСТНАЯ ОХРАНА ПРАВОПОРЯДКА КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ ФУНКЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ

Термин «*community policing*», который можно перевести на русский язык как «совместная охрана правопорядка» («совместная правоохранительная деятельность»), за последние два десятилетия прочно укоренился в международной полицейской практике ООН. Обозначаемый данным термином процесс, заимствованный из западноевропейской правоприменительной практики, наполнен глу-

боким 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 механизма¹. 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 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 служит².

С другой стороны, социальные ожидания далеко не всегда очевидны, поэтому там, где это возможно, полиции следует консультироваться с членами общества для определения содержания

¹ Bayley D.H. *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. New York: Oxford University Press, 2006.

² Sklansky D. *Democracy and the police*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

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 ситуации¹. В условиях современного миротворчества роль военного компонента в операциях ООН по поддержанию мира ограничивается первоначальным периодом стабилизации, после чего ответственность за обеспечение внутрисоциальной безопасности (правопорядка) возлагается на полицейский компонент миротворческой миссии². Со временем миротворческая функция полиции становится одной из задач миростроительства, а совместная охрана правопорядка служит цели постепенного укрепления принимающего общества и государства³.

Многие слабые и разрушающиеся государства, равно как и государства в постконфликтный период, могут вообще не иметь

¹ 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.

² 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.

³ 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.

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. Бэйли¹. 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 демографические особенности того общества, которому она служит². 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 ко-

¹ Bayley D.H. *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. New York: Oxford University Press, 2006.

² Sklansky D. *Democracy and the police*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

тором 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 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, оказыва-

емая Соединенными Штатами Америки за рубежом, судя по всему, в большей степени отражает отношение этого государства к терроризму, наркотикам, отмыванию денег и торговле 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 количественного предоставления и качественного содержания полицейского и военного компонентов³.

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 так-

¹ Bayley D.H. *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. ew 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) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/01/84/31/sovereigntyvssecurity.pdf>

³ 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.

же 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.¹

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 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 *sine qua non* (необходимым условием) эффективного миротворчества².

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 профессионально-

¹ 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.

² Goldsmith A., Dinnen S. Transnational police building: Critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands // Third World Quarterly. 2007. № 28. P. 1091–1109.

го 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 изменений¹.

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 на помощь полиции. Степень разочарования государственной полицейской службой иллюстрирует огромную проблему, с которой сталкиваются правоохранительные органы данного государства. В то же время М. Финдли показывает, что эффективное взаимодействие бизнес-кругов с местным сообществом может принести существенные плоды².

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

¹ 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.

² Findlay M. The Globalization of Crime: Understanding Transitional Relationships in Context. Cambridge: CUP, 1999.

старшего возраста. Молодой австралийский полицейский, находящийся в этой стране в составе вспомогательных правоохранительных 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 папуановогвинейской полиции. Последняя рассматривает насилие как важный инструмент правоохранительной деятельности. Попытка упразднения такой практики со стороны австралийских полицейских, избегающих напускного культурного превосходства, является еще одной проблемой¹.

Сочинение С. Диннена и Д. Брейтвейта² 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 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.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает опыт организации совместной охраны правопорядка в Китайской Народной Республике, правоохранительные органы которой в последние десятилетия устойчиво демонстрируют положительную динамику борьбы с преступностью, а также учитывая тот факт, что сотрудники китайской полиции принимают активное участие в международных полицейских операциях.

Начиная с 1949 г. полицейская деятельность в Китае осуществлялась на основе политической программы «линии масс», в рамках которой задача полиции сводилась к работе для народных масс. Существенный акцент был сделан на мобилизации масс на низовом уровне. Полицейская деятельность в Китае является, по существу, совместной правоохранительной деятельностью, хотя ее концепция

¹ McLeod A. Royal Papua New Guinea constabulary community perceptions survey. Report produced for the AusAID RPNGC Development Project, 2004.

² Dinnen S. Law and order in a weak state: Crime and politics in Papua New Guinea. – Honolulu: University of Hawai'i Press, 2001.

как таковая до недавнего времени отсутствовала¹. С началом в 1978 г. реформ и политики «открытых дверей» уровень преступности заметно вырос, а нацеленные на его снижение жесткие правоохранительные кампании не давали видимых положительных результатов. В 1990-е гг. в ряде китайских городов стали внедряться программы совместной охраны правопорядка для борьбы с преступностью и улучшения взаимоотношений между полицией и обществом. Пришедшее с Запада, понятие «совместной охраны правопорядка» (*community policing*) получило широкую поддержку многих китайских ученых и общественных деятелей. В то же время некоторые поставили под сомнение его обоснованность, отмечая схожесть данного понятия с традиционным для китайской полиции руководящим принципом сочетания специальной полицейской деятельности с «линией масс»². Иными словами, речь шла, по их мнению, о банальном повторении сложившейся в стране практики и ничего нового данная концепция не привносила³. Таким образом, если модель полицейской деятельности до экономических реформ в Китае являлась по своей природе охраной общественного правопорядка, то внедренная позже модель, получившая название «совместной охраны правопорядка», есть не что иное, как «просто старое вино в новой бутылке» (на этот счет в китайском языке имеется выражение, связанное с приготовлением кулинарных отваров в китайской медицине: «*Huan tang bu huan yao*», что означает: «Меняй отвар, но не меняй входящие в него травы»).

По сравнению с другими национальными правопорядками, Китай имеет довольно низкий уровень обеспеченности полицейскими на душу населения. В середине 2000 гг. он оценивался примерно как 1,38/1000. В 1994 г. Китайский ежегодник права сообщал, что в 1993 г. численность национальных сил полиции Китая насчитывала 1.477 млн. сотрудников, что составляло соотношение 1.25/1,000. В дальнейшем Китайский ежегодник права перестал публиковать такие данные. По неподтвержденным сведениям, численность китайской полиции в середине 2000 г. приблизилась к 2 млн. сотрудников, что составляло соотношение примерно 1.38/1000 при общей численности населения страны в 1,3 млрд. человек. Возникает вопрос, каким образом может осуществляться совместная охрана правопорядка в перенаселенной стране с недостаточным количеством полицейских сил?

¹ Leng Y. Community policing in the process of urbanizations of the countryside // Public Security Research. 2003. № 1. P. 57.

² Zhou G. Correctly understand the further improvement of community policing with Chinese characteristics // Public Security Research. 2003. № 10. P. 51.

³ Lu Q. Community reform and community policing strategy // Journal of Chinese People's Security University. 2001. № 3. P. 58.

В 1990 г. У. Скоган отмечал, что некоторые черты американского общества заметно ограничивают его потенциал в деле предупреждения преступлений: культурное разнообразие, высокая мобильность и сильная ориентация на индивидуальные права в ущерб коллективной ответственности — что в совокупности осложняет достижение согласия членов сообщества по поводу принятия особых мер, мобилизации усилий и совместной деятельности¹.

Традиционно китайское общество рассматривалось как коммунитарное, однако экономические реформы последних десятилетий коренным образом изменили его. Так каким образом изменилась совместная охрана правопорядка в современном китайском обществе по сравнению с дореформенным Китаем? Рассмотрим последовательно историю развития полицейской деятельности в Китае с 1949 г. по настоящее время, условно разбив ее на три периода: полицейская деятельность «линии масс» (1949-1980), жесткая полицейская деятельность (1981-2001) и совместная охрана правопорядка (с 2002 г.).

Первый период характеризовался осуществлением типичной полицейской деятельности в рамках политики «линии масс». Второй период был отмечен жесткой полицейской деятельностью на фоне смещения акцентов с общей политики контроля над преступностью к комплексному управлению общественным порядком посредством переоценки значения карательной функции и замещения ее превентивной функцией. На заключительном этапе был осуществлен полномасштабный запуск совместной охраны правопорядка на национальном уровне с одновременным использованием самого термина «совместная охрана правопорядка». Начиная с 2002 г., совместная охрана правопорядка успешно внедряется в рамках строящихся небольших безопасных цивилизованных общин (BLSCC), моделью которых служит город Шеньчжэнь, находящийся в авангарде экономических реформ в Китае. Хотя полицейская деятельность в Китае в рассматриваемые три периода демонстрировала разные качественные характеристики, именно совместная охрана правопорядка стала своеобразным манифестом политики «линии масс». Другими словами, осуществляемая в Китае с 2002 г. совместная охрана правопорядка представляет собой то самое «старое вино, разлитое в новые бутылки».

Итак, полицейская деятельность в Китае в 1949-1980 гг. осуществлялась в соответствии с политической программой «линии масс». Понятие «линия масс» означает «для (*народных* — П.З.) масс,

¹ Skogan W.G. Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods. Berkeley: University of California Press, 1990. P. 64.

опираясь на массы, из масс и для масс»¹. В это понятие вкладывается два смысловых уровня. Во-первых, полицейская деятельность основана равным образом исходит из интересов как государства, так и общества (масс), с акцентом на последние. Во-вторых, обеспечение общественного порядка опирается на массы, на их мобилизацию, а также преследует такую цель, как завоевание доверия (понимания) и поддержки народных масс². Взаимоотношения между полицией и обществом в Китае часто характеризуют метафорически: полиция сравнивается с рыбой, а народные массы — с водой. Подобно тому, как рыба не может существовать без воды, полиция не достигнет успеха без общественного участия и поддержки. «Линия масс» функционировала в качестве «народного предупреждения преступлений и народного управления», в рамках которого общественные, социальные силы и государственные учреждения были мобилизованы на борьбу с преступностью и поддержание общественного порядка. При этом наиболее действенными механизмами массовой профилактики и управления стали городские и сельские комитеты, отряды рабочих и совместные группы по охране правопорядка. Создание городских и сельских комитетов в качестве массовых организаций самоуправления на низовом уровне в городских районах предусмотрено ст. 111 Конституции КНР, в которой говорится, что такие комитеты создают конфликтные комиссии, подкомитеты по общественной безопасности, здравоохранению и другим вопросам с тем, чтобы управлять гражданскими делами и коммунальными услугами в своих районах, урегулировать гражданские споры, помогать в поддержании общественного порядка, служить проводником мнения и требований населения и вносить предложения я народное правительство³.

Состав городских и сельских комитетов формируется жителями соответствующих населенных пунктов посредством выборов. Подкомитеты по общественной безопасности и конфликтные комиссии являются особенно важными для поддержания общественного порядка на низовом уровне. Последние несут ответственность за урегулирование конфликтов и споров между отдельными лицами, группами и организациями в районе и предотвращение их перерастания в уголовные дела. В некоторых населенных пунктах умышленные убийства, вызванные гражданскими спорами, составляют

¹ Yu D., Zheng X., Su T. The encyclopedia for chiefs of local police stations. Beijing: Red Flag Press, 1997. P. 152.

² Ibid.

³ Конституция Китайской Народной Республики (принята на V сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва 4 декабря 1982 г.; с поправками 1988, 1993, 1999 и 2004 гг.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=31>

80% случаев убийств¹, а медиация, как альтернатива разрешению споров, играет важную роль в уменьшении таких преступлений. Подкомитет по общественной безопасности занимается просвещением населения по вопросам безопасности, оказывает юридическую помощь, сообщает в полицию о преступниках и подозрительных лицах в районе, оказывает помощь полиции в деле контроля над преступностью и регистрацией населения, осуществляет перевоспитание несовершеннолетних, совершивших малозначительные правонарушения, а также сообщает в компетентные органы о недовольстве среди местных жителей².

Отряды рабочих также несли ответственность за социальный контроль и пресечение правонарушений. Полиция самым прямым образом была вовлечена в корпоративное управление безопасностью – модель корпоративной полицейской деятельности³. В каждом рабочем отряде среднего или большого размера имелся свой обученный квазиполицейский персонал, имевший собственные помещения для осуществления правоохранительной деятельности и находившийся в прямом контакте с государственной полицией⁴. Рабочие отряды осуществляли над индивидами социальный контроль с помощью системы гражданских вознаграждений или наказаний, административного воздействия, квазисудебных мер и парабезопасности⁵.

Совместные группы по охране правопорядка создавались путем взаимодействия между несколькими районами, рабочими отрядами или организациями в целях совместного предотвращения преступлений и правонарушений и охрану общественного порядка. От подкомитетов по общественной безопасности совместные группы отличались целым рядом признаков. Во-первых, члены совместной группы направлялись своими рабочими отрядами для участия в полноценной работе совместных групп, в то время как члены подкомитетов избирались местными жителями в качестве добровольцев. Во-вторых, работа совместных групп оплачивалась рабочими

¹ Chen X. Community and policing strategies: A Chinese approach to crime control // *Policing and Society*. 2002. № 12. P. 8.

² Wong S.W. Delinquency control and juvenile justice in China // *Australia and New Zealand Journal of Criminology*. 1999. № 32. P. 32; Yu D., Zheng X., Su T. The encyclopedia for chiefs of local police stations. Beijing: Red Flag Press, 1997. P. 112.

³ Jiao A.Y. Crime control through saturated community policing: A corporate policing model // *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*. 1997. № 21. P. 82.

⁴ Shaw V.N. Social control in China: A study of Chinese work units. London: Praeger, 1996. P. 49.

⁵ Ibid.

отрядами, которые в этом случае становились как бы нанимателями, а подкомитеты никакой заработной платы не получали, хотя для них и были предусмотрены некоторые социальные гарантии. В-третьих, с точки зрения обязанностей, совместные группы осуществляли предупреждение преступлений и контрольные функции на территории своих районов под руководством полиции, а подкомитеты оказывали полиции содействие в поддержании правопорядка на определенной территории¹.

При всех различиях обе формы участия населения являли собой серьезную опору полицейской деятельности на низовом уровне. В 1997 г. в Китае отмечалось наличие более 9 миллионов подкомитетов общественной безопасности и свыше 2 миллионов совместных групп по охране правопорядка².

Обозначенные механизмы народного предупреждения и управления действовали в рамках системы бытовой регистрации (*hukou*), которая различала городскую и сельскую регистрацию, придавая им не только символическое, но и материальное значение. В условиях данной системы китайские граждане получали сельскохозяйственный и несельскохозяйственный статус. При этом граждане, наделенные первым статусом и проживавшие в основном в сельской местности, не получали от государства никаких привилегий, кроме права на сельскохозяйственную деятельность. Вторые же имели право на получение различных привилегий и льгот. Система бытовой регистрации также играла функции установления личности жителей, контроля численности городского населения и предоставления демографической информации. Главной же ее функцией оставалась защита стабильности общества. По большому счету, система гарантировала невыездной характер жизни населения, «запирая» людей, особенно сельских жителей, в местах их постоянного проживания. Такой характер жизни усиливал взаимный надзор и подчинение индивида обществу. Бытовая регистрация находилась в ведении местных полицейских участков, непосредственно ею занимался офицер по регистрации. В регистрационной форме отражались такие сведения, как информация о главе домохозяйства или состоянии родства с ним, имя, пол, место и дата рождения, гражданство, уровень образования, семейное положение, род занятий, рабочее подразделение, записи о перемещениях и регистрациях³. С помощью учетных записей офицер по регистрации устанавливал жителей с крими-

¹ Yu D., Zheng X., Su T. The encyclopedia for chiefs of local police stations. Beijing: Red Flag Press, 1997. P. 330.

² Ibid. P. 578.

³ Dutton M. Policing and punishment in China: From patriarchy to "the people". Cambridge: Cambridge University Press, 1992. P. 162.

нальным прошлым или тех, кто представлял собой потенциальную угрозу для общественного порядка. Также он занимался воспитанием несовершеннолетних в плане подчинения социальным нормам и оказывал активную помощь (*bangjiao*¹) по ресоциализации бывших правонарушителей в целях предупреждения совершения повторных нарушений закона. Совместно с местными жителями он занимался вопросами местного значения: осуществлял инспекции, содействовал санобработке улиц, повышению благосостояния населения, посещал семьи. В значительной степени система бытовой регистрации и информация, получаемая посредством нее, служили основой массовой профилактики и управления населением.

Примечательно, что полиция оказывала прямое профессиональное воздействие на механизмы массовой профилактики и управление населением. К примеру, общественные комитеты, особенно подкомитеты по урегулированию гражданских споров и по общественной безопасности, тесно сотрудничали с полицией.

3.3. РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РАМКАХ ПОСТКОНФЛИКТНОГО МИРОСТРОИТЕЛЬСТВА

Постконфликтное миростроительство является одной из важнейших форм современного международного миротворчества, и значимое место в его процессах занимает компонент международной гражданской полиции. Ярким примером участия гражданской полиции в постконфликтном миростроительстве служит реализация функции разоружения, являющейся составной частью более широкого направления деятельности под названием «разоружение, демобилизация и реинтеграция» (РДиР/DD&R). Проблема разоружения, в частности, стала темой выступлений и обсуждений в ходе прошедших в мае 2000 г. в Карлайле (США) и августе 2001 г. в Буэнос-Айресе (Аргентина) семинаров под общим названием «Вызовы операциям в пользу мира: вступая в XXI век». Также она нашла отражение в ходе прочих семинаров, посвященных другим проблемам и вызовам.

¹ В Китае “*bangjiao*” – своего рода комплекс реабилитационных услуг, предоставляемых бывшим правонарушителям членами местных сообществ. Такие услуги всегда носят исключительно добровольный характер. См.: Jiao A.Y. Crime control through saturated community policing: A corporate policing model // *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*. 1997. № 21. P. 87; Zhang L., Zhou D., Messner S. Crime prevention in a communitarian society: *Bang-jiao* and *tiao-jie* in the People’s Republic of China // *Justice Quarterly*. 1996. № 13. P. 214.

Учитывая важность РДиР для устойчивого мира и его значимость для постконфликтного миростроительства, Организация Объединенных Наций издала в декабре 1999 г. публикацию под названием «Разоружение, демобилизация и реинтеграция экс-комбатантов в миротворческой среде: принципы и рекомендации»¹. Целью работы стало формулирование в виде руководящих принципов и оптимальных методик итогов жестких уроков полутора десятков операций ООН в пользу мира, проведенных после «холодной войны», а также национального опыта планирования и реализации мер по разоружению, демобилизации и облегчению возвращения или вхождения бывших комбатантов в гражданскую жизнь. В итоге появился документ, содержащий практические рекомендации по разработке, реализации и мониторингу РДиР с использованием комплексного подхода к планированию и осуществлению. С этого времени ООН, региональные организации, участвующие в операциях в пользу мира, и международное сообщество в целом продолжили совершенствовать собственное понимание важности и требований для обеспечения успешных программ РДиР в постконфликтной среде. Опираясь на этот опыт и соотнося его с событиями, произошедшими после опубликования Доклада Брахими², в контексте знаковых реформ по повышению эффективности операций ООН в пользу мира, международное сообщество оказалось перед необходимостью разработки комплексного и интегрированного плана РДиР, решения задачи его практической реализации и выработки серии рекомендаций по развитию потенциала интегрированного планирования РДиР и созданию донорской поддержки в целях долгосрочного финансирования постконфликтного миростроительства.

Современное миростроительство демонстрирует массу примеров как эффективного, так и менее успешного РДиР. В случае с югославским кризисом НАТО изначально вела переговоры с оппозиционными силами по поводу соглашения о разоружении, в котором, однако, не предусматривалось уничтожение собранного оружия. На практике это создавало реальную проблему Силам для Косово (СДК/KFOR), ввиду постоянно растущей угрозы безопасности и нехватки кадров для охраны складов хранения собранного оружия. Руководящие принципы ООН концентрируют значительное внимание на утилизации собранного оружия³, основываясь на

¹ Lessons Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), United Nations, December 1999.

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

³ UN Guidelines. Para. 75, p. 48, and para. 96, 97 and 100, p. 54-55. Annex C, Guide to Destruction Methodologies. P. 111-119.

уроках, извлеченных из миссий Организации в Мозамбике, Сомали и Либерии. В этой связи можно отметить, что СДК уже на второй год своей работы приступили к уничтожению, а не просто хранению собранного или конфискованного оружия.

Конечно, целью не является сведение к минимуму трудностей в переговорах об эффективном плане по разоружению. Реальное разоружение, в отличие от символического, заключается в окончательном завершении военной функции и, таким образом, соответствует цели достижения сторонами мирного соглашения. Даже если одна сторона искренне желает мира, она вполне может опасаться, что другая сторона такой цели не преследует, и поэтому вправе потребовать надежных гарантий своей безопасности во время и вслед за процессом разоружения. Значительный шаг вперед в понимании сути этого процесса был сделан после фиаско в Анголе, когда Второй контрольной миссии ООН в Анголе (UNAVEM II) попросту не хватило ресурсов, чтобы обеспечить безопасную среду для демобилизации солдат как внутри лагерей их размещения, так и за их пределами. На современном этапе ответом на вызовы безопасности все чаще становится закрепление в мандате военной силы для осуществления разоружения экс-комбатантов и/или для обеспечения защиты, стабильности и безопасности в ходе размещения в лагерях. В отношении требований безопасности на постразоруженческой стадии внимание фокусируется на важнейшей роли гражданской полиции, а также всей судебной и уголовно-исполнительной системы, которые необходимы для ее эффективного функционирования (как того требует «вся правовая цепочка» [*legal chain*]). Так, в свое время разоружение стало лучшей из всех возможных мер по стабилизации ситуации в Македонии. В то же время нетрудно догадаться, что произошло бы, если бы международное сообщество в лице НАТО, которую привлекли для осуществления разоружения, не настояло на выполнении этого процесса, но только при условии, что он заслуживал бы доверия. Заслуживающим доверия является процесс, значимый по своим результатам, имеющий очевидные позитивные последствия в отношении ресурсов и длительный по своему характеру.

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 простираться 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;

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.

МГП прямо применяется в тех ситуациях, где МТА использует военную силу подразделений ООН за рамками полицейских мер, то есть в условиях фактического совпадения деятельности МТА с ситуацией международного или, что более вероятно, внутреннего вооруженного конфликта. Примерами служат ситуации в Восточном Тиморе и Косово, где нормы МГП подлежали непосредствен-

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.

ному применению, даже если официальная позиция ООН в указанных случаях была неоднозначной.

Представляется, что наилучшим сценарием для МТА 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 МТА возлагаются 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 совершенной иной комплекс норм. Другим примером является ситуация, при которой право прав

человека нацелено на изменение норм внутрисоциального 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 МТА еще более напоминают типичное состояние оккупации, поэтому МГП подлежит безусловно-применению.

На наш взгляд, в рамках деятельности МТА 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.

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 кон-

венции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. (Четвертой 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 ООН I¹.

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».

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 Четвертой 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 МПП к миротворческим опе-

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.

рациям 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 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 органов².

В ситуации с временными международными территориальными администрациями указанное выше обязательство вовсе не

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

² Final evaluation SFIR, annex to Kamerstukken II 2005-2006, 29521, № 17, (letter from the Government of the Netherlands to Parliament) at 10.

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. Статья 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 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. Статья 48 связана с взиманием налогов, пошлин и денежных сборов оккупационной властью. Данную функцию выполняла, например, МООНК в Косово. Статья 48 требует, чтобы оккупационная власть выполняла рассматриваемую деятельность, по возможности соотносясь 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 ми-

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

ротворческая 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 основы военачальниками миротворческих контингентов. Речь идет о статьях 47, 51-53 и 55-56.

Критерии применимости законов оккупации к международным полицейским 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.

¹ Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 3. С. 94-96.

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»¹. Международный суд ООН в своем решении от 19 декабря 2005 г. по поводу военных действий на территории Демократической Республики Конго 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 Демократической Республики 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»².

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

¹ VIII Law reports of Trials of major War Criminals, 38, 55-56 (1949), § 59.

² ICJ, Decision 19 December 2005, Democratic Republic of Congo vs. Uganda, § 173.

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, осуществляющим военную операцию, независимо от того, подконтрольны такие силы государству или международной организации.

Статья 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

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.

наставлениям¹, 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. Речь идет, в частности, о конкретной способности реализовать 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

¹ 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).

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 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. Робертс², К. Гринвуд³, М. Сассоли⁴ и С. Вите⁵ и даже их

¹ Roberts A. What is Military Occupation? // *British Yearbook of International Law*, 1984. P. 300.

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ С. Вите: «Может так статься, 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 право-

оппонентами, отстаивающими прямо противоположные взгляды¹.

На наш взгляд, современные типы миротворческих операций² 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 какой-то степени табуирован³. 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»⁴. С

порядка 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 // IRRC, March 2004, № 853. P. 218.

¹ 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.

² Зверев П.Г. Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. 2013. № 8 (23). С. 3-5.

³ 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.

⁴ 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.

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 Четвертой Женевской конвенции 1949 г.).

В заключение следует упомянуть о реализуемом с 2007 г. проекте Международного комитета Красного Креста по вопросам 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.

Деятельность полицейских 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 международным полицейским 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.

Речь здесь идет не обо всех аспектах применимости МГП к миротворческим операциям, но о применимости 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, находя-

щимся 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 рассматри-

¹ В данном разделе работы 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.

ваются 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 последних двух десятилетий дают основание предполагать, что согласие и невмешательство более не могут рассматриваться как незываемые 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 под-

держанию 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 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 учитываться². 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 действуют³. С другой стороны, согласие не

¹ Emanuelli C. *Les Actions Militaires de l'ONU et le Droit International Humanitaire*. Montréal: Wilson et Lafleur Itée, 1995. P. 40.

² Sassoli M. *Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers* // *European Journal of International Law*. 2005. P. 689-690.

³ Milano E. *Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status* // *European Journal of International Law*. 2003. P. 999.

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 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 разворачиваются 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 пра-

¹ Sassoli M. Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers // European Journal of International Law. 2005. P. 689-690.

ва и юрисдикции, объектом которых выступают силы ООН¹. 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 отозвать свое согласие и потребовать вывода миротворческих сил, как это случилось, например, в мае 1967 г. с ЧВС ООН I².

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 МГП. 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»³. 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 ссылка 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 Респу-

¹ Bothe D., Dörschel T. The UN Peacekeeping Experience // in D. Fleck (Ed.), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*. P. 487-502.

² 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.

³ Zwaneburg 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.

блика 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 конвенциями на фактические обстоятельства, формального согласия, вероятнее всего, будет недостаточно для преодоления презумпции оккупации, возникающей из приведенных 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 неперемного 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 Гене-

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.

ральная доктрина — внутренний документ Организации, который по замыслу должен был служить отправной 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 взяли на себя 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

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.

принимающих государств и даже гражданского населения. По 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 основополагающая 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 отзываться ранее данное на основе норм международного права согласие на присутствие на их территории миротворческих миссий.

Учитывая особенности современных миротворческих опе-

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.

раций¹, 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 поли-

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. С. 3-7; Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 638-641.

тическим, 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 Д. 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 «державка» по смыслу Женевских конвенций. Миротворческие силы Организации Объединенных Наций, обладающие признаком международной легитимности, должны быть, и, по сути, являются,

¹ Vite S. L'applicabilité du droit International de l'Occupation Militaire aux Activités des Organisations Internationales // IRRC. 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.

беспристрастными, объективными и нейтральными. Их единственный интерес в конфликте состоит в восстановлении и поддержании международного мира и безопасности»¹. В том же ключе 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 отношение между миротворческими силами и местным населением складывается 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 Демократической Республике 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 рассматривать международные организации как инструменты по правам человека и прогрессу в постконфликтных обществах [...], то

¹ 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. 323.

² 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. 327-328.

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 на предложение Австралии признать применимость законов оккупации к австралийскому воинскому контингенту, дислоцированному в рамках миротворческой операции в Сомали (ЮНОСОМ I/UNOSOM I), четко

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.

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 являют собой источник 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 квалификации в качестве оккупационной власти иностранные силы должны эффективно осуществлять конкретные полномочия и демонстрировать свое военное превосходство с помощью фактического осуществления этих полномочий в отношении территории, находящейся

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., Scherer 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.

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 Четвертой 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 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

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.

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 принуждению к миру, проводимых на основе главы VII Устава ООН⁴. Таким образом, отсутствие упоминания в Бюллетене Генерального секретаря законов оккупации не является неоспоримым аргументом в дебатах по во-

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 // IRRC. March 2004. № 853. P. 22.

⁴ Зверев П.Г. Еще раз к вопросу о применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН // Государственное и административное право. 2014. № 1 (1) (не опубликована).

просу 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 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 миротворче-

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.

ской операции силы не могут применять и реализовывать, материально и формально, нормы законов оккупации, с возможными исключениями, например, ст. 49 (б) Четвертой 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 Четвертой 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 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

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.

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?»¹. 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 отступить 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 недопустимо²). 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 эффек-

¹ 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.

² Zwanenburg M. Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the Law of Occupation // *IRRC*, December 2004, № 856. P. 762.

тивный 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»¹.

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.

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»². «Осуществление исключительной правительственной (административной) власти на территории, независимо от факта перемещения за пределы этой территории суверена (носителя этой власти)» вы-

¹ Ratner S. Foreign Occupation and International Territorial Administration: the Challenges of Convergence // *European Journal of International Law*. 2005. Vol. 16, № 4. P. 705.

² Benvenisti E. *The International Law of Occupation*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1993. P. 4.

ступает 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 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

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.

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 68 лет после начала первой миротворческой операции применимость МПП к членам миссий ООН уже не вызывает сомнения, во всяком случае, по мнению Секретариата ООН¹. Однако признание данного факта одной 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 МПП. Государства также должны быть готовы преследовать в порядке национального судопроизводства членов своих воинских контингентов, совершивших серьезные нарушения МПП, либо, в соответствующих случаях, передавать их в руки международного правосудия.

3.4. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЯХ

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 непросто 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-

¹ 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.

ми 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 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.

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

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.

(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 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 опытом⁴.

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

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.

⁴ 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.

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, такое утверждение означает выдачу 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 формирования «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 большого количества судей, прокуроров, адвокатов и сотрудников пе-

нитенциарных 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 прежнее югославское и индонезийское законодательства уже не удовлетворяли потребности 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.

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 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

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

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.

Проблемы сотрудничества международных полицейских сил с многонациональными военными контингентами

На сегодняшний день единое определение гражданско-военного сотрудничества в ООН пока не сформулировано. Значение, которое придется 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) должна 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 зави-

симось 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. Ярд 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 придут 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 по-

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.

слов 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.

Сотрудничество с международными органами правосудия и правозащитными организациями

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.

На семинаре 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 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

¹ Holm T.T., Eide E.V. *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.

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 взаимодействия 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, продолжат 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. Киш (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, связан-

ных, 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 длящихся конфликтов начинается примерно в середине их хронологических границ. Статья 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.

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

¹ Согласованный проект соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международным уголовным судом [Электронный ресурс]. Режим доступа: 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.

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

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).

также п. 5(с), который разрешает применение силы для разоружения «иностраннных 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 ДРК 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 ДРК 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 (РОЕ)¹, а также способность самих властей ДРК оказывать запрашиваемую помощь. Таким образом, правоприменительные полномочия МООНДРК чаще реализовывались по запросу правительства ДРК, 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

¹ Зверев П.Г. Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. 2014. № 6 (65). С. 551-553.

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 ДРК, 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 годов 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 Спе-

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

циальному докладчику Совета по правам человека ООН (ранее — Комиссии ООН по правам человека).

Современные миротворческие операции поддерживаются также учреждениями ООН по защите детей¹. 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.

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

¹ Зверев П.Г. Защита женщин и детей в миротворческих операциях // Молодой ученый. 2014. № 7. С. 452.

миротворческой операции (гражданский, полицейский и военный), несут ответственность за правильное понимание норм МГП и права прав 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 кото-

рой 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.

Правомочия 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

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. Пермь: Меркурий, 2014. С. 128-130.

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 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

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. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/Delalic%20Index%20PartIII.htm>

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. Так, например, законы оккупации могут выступать юридическим основанием для производства задержания¹. Другим примером, пожалуй, может служить Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании 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 безосновательно 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

¹ Зверев П.Г. О некоторых вопросах, возникающих в ходе проведения миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 12. С. 110-112.

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 необходимости 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.

¹ Certain Expenses of the United Nations Case / International Court of Justice, 1962 I.C.J. 151, 167-68 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <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.

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 представляется миротворцам, это должно быть сделано непосредственно в резолюции Совета Безопасности ООН или мандате миротворческой операции.

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 содержавшихся 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/УНТАЕТ), созданная в 1999 г., имела общий мандат на обеспечение безопасности и охрану правопорядка на всей территории страны (рез. Совета Безопасности ООН 1272, 25.10.1999).

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/КFOR]) 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 огра-

ниченность 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 ус-

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).

ловий 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 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 выполнять его ордера на арест.

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

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 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

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.

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 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 согла-

¹ Двенадцатый доклад Прокурора Международного уголовного суда Совету Безопасности ООН в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1593 (2005) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <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.

сия 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.

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

¹ S.C. Res. 1593 (31 Mar. 2005).

своих миссий, поэтому не существует каких-либо особых причин, по которым применение силы не допускалось бы при осуществлении арестов и передаче международному суду.

МБТЮ уже поддержал потенциал международных миротворческих сил, Временной администрации Организации 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/КFOR) 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

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 Ibid., para.49.

по политическим соображениям.

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

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.

Безопасности ООН и имеющие место *до* или *в ходе* таких миссий, подлежат тщательному исследованию Судом»¹. Данное положение не разъясняет, насколько миротворцы ООН связаны нормами 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 ООН². 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.

¹ Ibid, para.149.

² Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 638-641.

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

Опыт обеспечения прав человека международными полицейскими силами Европейского союза

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 уровне¹. Являясь крупными донорами для операций ООН и, с недавнего времени, полицейских операций, спонсируемых европейскими государствами², 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 дней³. Саммит Европейского совета в Фейра также призвал к увеличению

¹ 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.

² Зверев П.Г. Международное гуманитарное право и миротворческие операции Европейского Союза // Молодой ученый. 2014. № 1 (60). С. 219-222.

³ 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.

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 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%

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.

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, 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

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.

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 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 г. Хавьер Солана объясняет свой мандат. Основываясь на господстве права (*rule of law*), ЕС несет особую ответственность за обеспечение зияющего 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 Кадии¹ 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 ре-

¹ Как саудовский бизнесмен повлияет на белорусские списки невъездных в ЕС? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.tut.by/politics/358985.html>

ализации. 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 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 VFOR)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 удастся 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

¹ СБ ООН продлил на год операцию ЕС в Боснии и Герцеговине [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ria.ru/world/20131112/976403383.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

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. 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*, ROE), 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 МГП 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 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://waronline.info/somali/obedinennie-voenno-morskije-sili-evrosoiuzaproveli-nazemnuu-operatsiiu-v-somali.html>

3.5. ПРОБЛЕМА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧАСТНЫХ ОХРАННЫХ КОМПАНИЙ КАК АЛЬТЕРНАТИВЫ ТРАДИЦИОННЫМ ПОЛИЦЕЙСКИМ ОПЕРАЦИЯМ

Окончание «холодной войны» имело противоречивые последствия для международной и региональной безопасности, вылившись в целую серию конфликтов и междоусобиц в разных регионах планеты, в первую очередь, в отдельных частях Африки¹. Свертывание иностранного присутствия, снижение зарубежного экономического влияния и формирование нечистоплотных национальных правительств привели к появлению многочисленных повстанческих движений на всем континенте. Ввиду повсеместности и частоты возникновения конфликтных ситуаций сама способность государств реагировать на эти вызовы была значительно ослаблена, и образовавшийся таким образом вакуум был заполнен частными охранными структурами. В сложившихся условиях частные военные и охранные компании (ЧВОК) заняли прочную нишу в системе африканской региональной безопасности. Одновременно с этим возник целый ряд вопросов, требующих ответы. Как национальные правительства и гражданское население отреагировали на присутствии ЧВОК? Можно ли привести какие-либо аргументы в пользу участия частных компаний в региональной (универсальной) миротворческой деятельности? Каким образом Африка может справиться с негативными последствиями распространения явления ЧВОК?

Согласно классической концепции, законное (легитимное) применение силы является одной из прерогатив государства. Веберианская дефиниция рассматривает государство как сообщество людей, которое претендует на монополию законного применения силы в пределах данной территории. В интерпретации Гоббса государство предстает как коллективная воля людей, жертвующих свои природные (натуральные) способности к самозащите в обмен на защиту со стороны государства. Гегелевский анализ приводит к выводу о том, что государство является кульминацией Божьей воли всему человечеству относительно охраны жизни отдельно взятого человека. Современные теоретики государства редко отступают от этих классических точек зрения, в которых государство черпает свою сущность, защищая свое население. Для выполнения этой важной функции государство создает свои институты и прочие структуры.

В 1990-е гг. данной функции, символизирующей безопас-

¹ Howe H.M. Private security forces and African stability: The case of Executive Outcomes // *Journal of Modern African Studies*. 1998. № 36 (2). P. 308.

ность государства, был брошен дерзкий вызов, описываемый некоторыми исследователями как учащение частного вторжения в сферу обеспечения безопасности¹. Привело это к двум наглядным сценариям: вызову государственной монополии на применение силы и стиранию различий между публичным и частным². Означает ли это возврат к догосударственному историческому периоду (состоянию), когда обеспечение безопасности находилось в руках частных лиц? Приведет ли это к деградации государства в смысле дисфункции его основной обязанности? Или же, наоборот, данная ситуация будет способствовать усилению и расширению полномочий государства?

Задолго до появления национальных государств, сектор безопасности находился в ведении физических лиц. По мере организации людей в сообщества, целью которых была оборона, ситуация менялась. Коммунализация сферы безопасности явила собой важный шаг на пути построения государства. Казалось, можно было бы ожидать продолжения и усиления этой тенденции. Однако современный мир стал свидетелем вторжения частных начал в публичную сферу, что поставило под угрозу само существование вестфальского понимания государства. Выходит, что государство невольно отказалось от своей обязанности, и это означает неизбежность разрушения государства?

Мнения по этому поводу разделились. Д. Ширер, например, утверждает, что ЧВОК способны нарушить хрупкий баланс между политическими лидерами страны и ее военными, которые могут усмотреть в привлечении внешних сил признак собственного бессилия³. Приватизация безопасности подразумевает уступку государственного суверенитета в вопросах законности и правопорядка, а также при разрешении вооруженных конфликтов. Речь идет о приватизации части обязанностей государства, равно как и общественного договора об обеспечении защиты граждан, их объединений и их собственности. При этом самым рациональным обоснованием легитимности ЧВОК служит неспособность государства выполнять свои конституционные обязанности по предоставлению защиты.

В пользу этой позиции высказывается У. Рино: «...приватизируя безопасность и функции применения насилия, выводя последнюю за пределы своей исключительной компетенции и придавая ей

¹ Avant D. The privatization of security and change in the control of force // *International Studies Perspectives*. 2004. № 5. P. 153.

² Berndtsson J. The privatization of security and state control of force: Changes, challenges and the case of Iraq, Unpublished PhD Thesis. University of Gothenburg (Sweden), 2009 [URL] <https://idw-online.de/en/news309730>

³ Shearer D. Private armies and military intervention // *International Institute for Strategic Studies, Adelphi, Paper 316*. Oxford: Oxford University Press, 1998. P. 16.

частный оттенок, государство одновременно укрепляет и ослабляет свои позиции. Пытаясь воссоздать государство в целях обеспечения стабильности и безопасности, достаточной для экономической деятельности, такие группы фактически устраняют контроль государства над насилием и войной»¹. Впрочем, не все исследователи согласны с такой точкой зрения. Так, Й. Берндсон утверждает, что «факт снижения государственного контроля в сфере безопасности не всегда означает ухудшение». В качестве примеров он приводит повышение гибкости проводимой политики и функциональности таких государств, как США и Великобритания, что стало следствием именно приватизации безопасности². Возможно, этот аргумент не вполне уместен, поскольку частные военные и охранные компании в XXI веке уже стали реальностью. Они предлагают свои услуги как частным, так и публичным клиентам, включая неправительственные организации, ООН, учреждения по оказанию помощи и национальные правительства. В чем же причина такого положения вещей?

По мнению П. Сингера, своими корнями индустрия ЧВОК уходит сразу в три исторических фактора: окончание «холодной войны», изменение характера военных действий, при котором фактически стираются традиционные границы между солдатами (комбатантами) и мирными жителями, а также общая тенденция роста случаев приватизации и аутсорсинга правительственных функций³.

Одной из важных особенностей постконфронтационной эпохи стал переход от централизованного государственного к приватизированному и раздробленному управлению безопасностью с различающимся отношением государств к приватизации вооруженных сил⁴. В итоге приватизация безопасности стала глобальной реальностью. Соотношение наемников к регулярному персоналу Вооруженных Сил США в период первой войны в Персидском заливе составляло 1 к 50. Во время операции «Свобода Ираку», начавшейся в 2003 г., это соотношение достигло уже 1 к 10. Сегодня ЧВОК предоставляют широкий спектр услуг, включая такие, которые сопряжены с использованием базового военного потенциала⁵. В 1990-е гг. такие компании, как «Executive Outcomes», «Sandline International»,

¹ Reno W. Privatising war in Sierra Leone // *Current History*. 1997. № 97 (610). P. 53.

² Berndtsson J. The privatization of security and state control of force: Changes, challenges and the case of Iraq, Unpublished PhD Thesis. University of Gothenburg (Sweden), 2009 [URL] <https://idw-online.de/en/news309730>

³ Singer P.W. Outsourcing war // *Foreign Affairs*. 2005. № 84. P. 103.

⁴ Krahmhann E. Regulating private military companies: What role for the EU? // *Contemporary Security Policy*. 2005. № 26 (1). P. 107.

⁵ Bearpark A. “The private security sector – partner or parasite?” / Chatham House discussion, February 21, 2007 [URL] <http://www.chathamhouse.org.uk>

«Military Professional Resources Inc.» (MPRI) и «Defense Systems Ltd.», часто получали военные заказы.

Впоследствии приватизация обеспечения безопасности становится глобальной практикой и одним из способов выполнения государством своей основной обязанности по обеспечению безопасности. В какой-то мере можно утверждать, подобно Й. Берндсону, что, вместо ослабления государства, практика обращения к услугам частных охранных компаний усилила его возможности. Нагляднее всего это проявляется в управлении конфликтом. По словам Я. Мерфи, в последнее десятилетие, в частности в Сьерра-Леоне и Анголе, ЧВОК оказались эффективным инструментом прекращения вооруженных конфликтов и обеспечения таких условий, в которых противоборствующие группировки были вынуждены сесть за стол переговоров¹. В то же время деятельность таких компаний вызвала бурную дискуссию экспертов и разного рода толкователей по вопросу о том, способны ли они действительно быть легитимными партнерами в деле обеспечения мира.

В ходе дискуссии, состоявшейся в 2007 г. в британском Королевском институте международных отношений (Chatham House), генеральный директор Британской ассоциации частных охранных компаний (BAPSC) указал на четыре направления деятельности ЧВОК. Во-первых, они предлагают другому частному бизнесу услуги по обеспечению безопасности и управлению рисками. Во-вторых, берутся за выполнение задач, которые не хотят выполнять национальные вооруженные силы. В-третьих, обеспечивают постконфликтное восстановление в странах, подобных Ираку и Афганистану. В-четвертых, самостоятельно проводят реформу сектора безопасности².

Так может ли неклассическая структура в форме частной военной компании быть инструментом современного миротворчества? По свидетельству О. Бьюреса, ЧВОК нанимались целым рядом правительств, ведомств и различных неправительственных и межправительственных организаций для выполнения миротворческих задач, которые сами международные миротворцы не были уполномочены выполнять либо оказались неготовыми или неспособными к их выполнению³. Их вовлеченность в миротворческую деятельность можно условно разделить на четыре основные сферы:

¹ Murphy I. A critical analysis of private military companies in peacekeeping and conflict handling situations: Postgraduate research project. Plymouth University (UK) 2010. P. 48.

² Bearpark A. "The private security sector – partner or parasite?" / Chatham House discussion, February 21, 2007 [URL] <http://www.chathamhouse.org.uk>

³ Bures O. Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option? // International Peacekeeping. 2005, Winter. Vol. 12, № 4. P. 533.

материально-техническое обеспечение (логистика), безопасность и охрана правопорядка, военная поддержка и непосредственное участие в боевых действиях.

Достаточно привести лишь некоторые примеры. Во время югославского кризиса правительство США наняло 45 сотрудников частного военного предприятия MPRI в качестве пограничных наблюдателей. В предмет контракта входила силовая поддержка ранее наложенного ООН на боснийских сербов оружейного эмбарго в Боснии и Герцеговине. Одновременно сотрудники той же компании были наняты для обучения военному делу косовских сил¹. В конечном итоге первый из вышеупомянутых контрактов увенчался успехом, а второй — нет.

Во время кризиса в Либерии компания MPRI обучала нигерийские миротворческие силы в составе ЭКОМОГ навыкам обращения с военной техникой, предоставленной правительством США.

Другая частная военная компания «ДайнКорп» (Dyncorp) выступила в 1998 г. в Боснии и Герцеговине в качестве субподрядчика правительства США для предоставления 150 инспекторов по оружию и верификации для Миссии ОБСЕ по верификации в Косово.

Примерно в то же время администрация США активно использовала ЧВОК для запуска программ подготовки миротворцев в Африке, в том числе Инициативы кризисного реагирования в Африке (ACRI), а также пришедшего ей на смену в 2004 г. Африканского резерва по подготовке операций и оказанию помощи (АСОТА).

В Дарфуре правительство США наняло ЧВОК для оказания материально-технической поддержки африканским миротворческим силам.

Частные компании использовались также для поддержки миротворческих операций ООН в таких видах деятельности, как разминирование и очистка воды, причем некоторые из них даже были зарегистрированы в единой базе данных ООН. Кроме того, они использовались Организацией для перевозок, материально-технических операций, обеспечения безопасности персонала и обучения (подготовки).

Так, компания «International Charter Incorporated of Oregon» (ICI) неоднократно нанималась ООН, правительством США и ЭКОВАС для морской перевозки военного и гражданского персонала в Либерии, Сьерра-Леоне и Нигерии в целях оказания помощи региональным операциям по поддержанию мира.

Другая ЧВОК «Defence Systems Limited» оказывала логисти-

¹ Bures O. Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option? // International Peacekeeping. 2005, Winter. Vol. 12, № 4. P. 535.

ческую и разведывательную поддержку национальным военным контингентам, участвовавшим в санкционированной ООН миссии Международных сил для Восточного Тимора (МСВТ/INTERFET), в то время как «ДайнКорп» осуществляла поставку вертолетного транспорта и обеспечивала спутниковые каналы связи.

В Анголе ООН наняла частную компанию для разведывательной деятельности в отношении торговли УНИТА (Национального союза за полное освобождение Анголы) драгоценными камнями в обмен на оружие.

За пределами Африки компания «Sandline International» заключила контракт с правительством Папуа-Новая Гвинея на оказание помощи в повторном открытии медного рудника Пангуна (Panguna) на острове Бугенвиль, который некогда обеспечивал треть экспортных доходов страны. Тогдашний премьер-министр страны Джулиус Чень заявил, что его правительству не оставалось ничего другого, поскольку правительство Австралии не желало оказывать им поддержку, а вооруженные силы Папуа-Новой Гвинеи были неспособны восстанавливать стабильность¹.

США традиционно полагаются на частные военные компании для решения материально-технических вопросов, получения военной информации, осуществления наблюдения с воздуха, обеспечения компьютерных и коммуникационных систем².

Часто персонал ЧВОК нанимается для операций по разминированию. По сути, почти каждая миссия ООН по разминированию пользуется услугами частных компаний. Совокупный мировой денежный оборот в этой сфере ежегодно насчитывает более 400 млн долларов США³.

По словам Д. Айзенберга, Африка сегодня является континентом, который наиболее тесным образом связан с современным частным охранным бизнесом⁴. Тем не менее, Африканский союз (как и его предшественница — Организация африканского единства, ОАЕ), в отличие от отдельных национальных правительств, выступает против использования частных армий в урегулировании конфликтов и споров.

¹ Cook T. Dogs of war or tomorrow's peacekeepers? The role of mercenaries in the future management of conflicts // The Culture Mandala. 2002. № 5(1). P. 42.

² Olonisakin F. Mercenaries fill the vacuum // In the World Today, June 1998. P. 146; Shearer D. Private armies and military intervention // International Institute for Strategic Studies, Adelphi, Paper 316. Oxford: Oxford University Press, 1998. P. 13.

³ Singer P.W. Outsourcing war // Foreign Affairs. 2005, March / April. № 84. P. 104.

⁴ Isenberg D. Africa: The Mother of All PMC [URL] http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/africa-the-mother-of-all_b_509111.html

В июне 1977 г. в столице Габона Либревиле государства-члены ОАЕ приняли Конвенцию об уничтожении наемничества в Африке, которая вступила в силу в 1985 г. Посредством норм данной конвенции региональная организация поставила под запрет использование неортодоксальных сил для управления конфликтами. Главная ее цель заключалась в ограждении новых независимых государств от угроз их суверенитету, создаваемых наемниками. По свидетельству Б. Блейна, «само присутствие европейских и американских наемников, часто выступавших на стороне той или иной идеологической фракции, было общей тенденцией во всех конфликтах в Африке периода «холодной войны», и на протяжении всех многочисленных конфликтов этого и последующего периодов наемники доказывали свою полезность как национальным правительствам, стремившимся сохранить свою власть, так и повстанческим группировкам, желавшим свергнуть существовавшие режимы»¹. По замыслу ОАЕ, документ знаменовал собой прагматический подход по решению давно назревшей проблемы. Другой причиной стало то, что наемники воспринимались как кочующие убийцы, предлагавшие свои навыки по высокой цене. По словам Д. Уивера, термин «наемник» стал «уничтожительным, относящимся к наемным убийцам, вовлеченным в попытки государственных переворотов в Африке в 1960-х и 1970-х гг.»². Однако на фоне того негативного образа наемников, сквозь призму которого стали рассматриваться частные охранные компании в Африке, наблюдаются существенные различия между традиционным наемником и современными ЧВОК. Традиционные наемники были, как правило, солдатами удачи, требовавшими денежное вознаграждение за свои услуги, современные же ЧВОК гораздо более дифференцированы. Д. Бейкер и С. Гамедзи рассматривают ЧВОК как партнеров в деле восстановления мира, наемники же, по их мнению, являются антитезой этому³. И, кажется, это различие было упущено из виду составителями Конвенции ОАЕ.

Итак, в то время как Африканский союз явно опасался одобрения ЧВОК для миротворческой деятельности, некоторые правительства африканских стран взглянули на эту проблему по-своему. Имеются прецеденты обращения национальных правительств за прямой помощью к таким компаниям.

Большую часть своего постколониального существова-

¹ Blain B. The role of private and mercenary armies in international conflict [URL] <http://www.informationclearinghouse.info/article3396.htm>

² Wither J. European Security and Private Military Companies: The Prospects for Privatized "Battlegroups" // The Quarterly Journal. Summer 2005. P. 107.

³ Baker D.-P., Gumedze S. Private military/security companies and human security in Africa // African Security Review. 2007. № 16 (4). P. 2.

ния Ангола находилась в состоянии вооруженного конфликта. В 1992 г. компания Executive Outcomes заключила контракт на охрану нефтяных объектов, принадлежавших нефтяным компаниям Gulf-Chevron и Petrangoil, расположенных рядом с городом Сойо. Сотрудничество оказалось настолько успешным, что в 1993 г. правительство Анголы заключило договор, по условиям которого компания Executive Outcomes оказывала помощь в реформировании и обучении ангольской армии, поддерживала ее борьбу против повстанческой группировки Жонаша Савимби УНИТА¹.

После подписания в 2002 г. мирного соглашения число частных военных и охранных компаний в Анголе резко увеличилось, так что по данным исследования, проведенного в 2004 г. У. Йорасом и Э. Шустером для Швейцарского института мира, в стране насчитывалось свыше 300 таких компаний, в которых было задействовано около 35 715 сотрудников, а запасы стрелкового оружия по разным оценкам достигали более 12 тысяч единиц².

В Сьерра-Леоне с 1995 г. до января 1997 г. правительство капитана В. Страссера наняло компанию Executive Outcomes для борьбы с Объединенным революционным фронтом (ОРФ/RUF). Компания предоставила военную технику, обеспечила подготовку персонала и оказала другую материально-техническую поддержку, не говоря уже о прямом участии в борьбе с ОРФ³. Аналогичным образом был заключен контракт с компанией Sandline International. В Нигерии правительство О. Обасанджо заключило контракт на 8 миллионов долларов с MPR1 для проведения проверки нигерийской армии. В Сан-Томе и Принсипи частная военная группировка совершила действия по подготовке и организации государственного переворота 16 июля 2003 г. Многие участники переворота являлись бывшими членами Батальона «Буйволы» (Buffalo Battalion), подразделения наемников, созданного в 1970-х гг. апартеидным правительством ЮАР для участия в вооруженных конфликтах в Намибии и Анголе⁴. В Экваториальной Гвинее попытка государственного переворота была предпринята в 2004 г., и она несла в себе все признаки наемнической операции, спонсируемой извне.

¹ Joras U., Schuster A. (Eds.) *Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola* // Working paper for Swisspeace. 2008. № 46. P. 41.

² Ibid.

³ Blain B. *The role of private and mercenary armies in international conflict* [URL] <http://www.informationclearinghouse.info/article3396.htm>

⁴ Seibert G. *Coup d'état in São Tomé and Príncipe: Domestic cause, the role of oil and former 'Buffalo' Soldiers* // Occasional Paper, Institute for Security Studies, 10 October 2003. P. 66.

В то время как события в Анголе и Сьерра-Леоне указывают на преимущества использования неортодоксальных вооруженных сил для восстановления мира, происшедшее в Сан-Томе и Принсипи и Экваториальной Гвинее явно демонстрируют, насколько опасно полагаться на такие силы. Становится ясно, почему явление ЧВОК вызвало столь разную реакцию африканских государств. Следует заметить, что большая часть таких компаний, работающих в Африке, базируются за ее пределами, а это означает, что местные предприниматели не могут воспользоваться теми бизнес-возможностями, которые они фактически дают.

Совершенно очевидно, что ЧВОК быстро становятся альтернативным инструментом международного миротворчества во всем мире. Это означает, что, помимо прочего, эти компании сулят бизнесу огромные возможности, а квалифицированному и неквалифицированному персоналу – новые рабочие места.

В частности, в охваченной войнами Африке ЧВОК обещают стать альтернативным источником урегулирования вооруженных конфликтов. Такие компании могут легко дополнять усилия Африканских резервных сил (ASF) в сфере логистики и транспорта. Они также могут играть значимую роль в постконфликтном управлении, осуществляя разминирование и демилитаризацию и обеспечивая безопасность беженцев. Для этого Африканскому союзу необходимо признать потенциал ЧВОК в области регионального миротворчества, пересмотрев Конвенцию 1977 г. об уничтожении наемничества в Африке. В то же время права частных компаний должны быть ограничены в военной и невоенной сферах. Если ЧВОК будут задействованы в миротворческой деятельности в Африке, их дислокация и управление ими должны происходить на Африканском континенте. Это взывает к необходимости привлечения африканских инвесторов к участию в указанном бизнесе. Дополнительным и немаловажным преимуществом здесь стало бы сокращение безработицы среди молодежи. С другой стороны, во избежание деятельности частных военных структур, направленной против мира, требуется четкое нормативно-правовое регулирование, в том числе регулярный обзор законов, регламентирующих работу ЧВОК. Таким образом, существует потребность в создании региональной системы регистрации и мониторинга, которая координировалась бы Советом Африканского союза по вопросам мира и безопасности. На практике это дало бы возможность тому же ЭКОВАС контролировать деятельность военных и охранных компаний в Западной Африке.

Региональные контролирующие органы должны вести базу данных ЧВОК в своих субрегионах и знать, какие из них следует за-

действовать в случае необходимости выполнения особых поддерживающих функций в рамках миротворческой деятельности.

Одним из главных вызовов традиционной концепции государства является приватизация безопасности и миротворчества. По мере того, как современный мир уже неоднократно становился свидетелем участия ЧВОК в миротворческой деятельности, реакция Африканского союза на эти процессы не была однозначной. В целом на континентальном уровне наблюдается отрицание того, что частные акторы должны играть определенную роль в миротворческой деятельности, хотя уже имеются отдельные случаи признания их деятельности на уровне конкретных стран. Африка может выиграть от использования ЧВОК в разрешении конфликтов, если частные компании будут выполнять, в первую очередь, невоенные функции и если над их деятельностью будет установлена региональная система наблюдения и регистрации. Представляется, что первым шагом на пути реализации указанной цели должна стать смена мнений, которая, в свою очередь, зависит от пересмотра Конвенции 1977 г. об уничтожении наемничества в Африке.

Итак, возникает потребность в проведении комплексного анализа рисков и преимуществ системы аутсорсинга миротворчества ООН¹ частным военным компаниям (ЧВК)². В частности, предлага-

¹ Сам термин «миротворчество» до сих пор не получил универсального нормативного определения. Равным образом, не до конца понятно, какие функции на него возлагаются. По окончании «холодной войны» миротворческие миссии стали выполнять новые задачи и разворачиваться в иных условиях, чем традиционный режим прекращения огня, часто — без четко выраженного согласия местных противоборствующих сторон.

² Несмотря на то, что на протяжении веков частные лица (компании) участвовали в военных действиях, не существует ни универсального определения наемничества, ни общепринятого мнения по поводу правового статуса частных военных корпораций в международном гуманитарном праве. В то же время для определения наемников широко используется три критерия: 1) они не являются гражданами сторон, участвующих в конфликте; 2) они руководствуются главным образом желанием получить личную выгоду; 3) они непосредственно участвуют в боевых действиях. Большинство ЧВК отвечают первым двум традиционным критериям, другие — также третьему. Кроме того, современные ЧВК способны демонстрировать прочие, «современные», характеристики, отличающие их от предшественников. К их числу относятся: отчетливо корпоративный имидж; открытая реклама собственной пользы и профессионализма; использование международно-признанных правовых и финансовых инструментов для обеспечения своих коммерческих договоренностей; поддержка только международно-признанных правительств. См.: Detter I. *The Law of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; Taulbee J.L. *The Privatization of Security: Modern Conflict, Globalization and Weak States // Civil Wars*. 2002. Vol. 5,

ется ответить на следующий вопрос: способны ли частные военные компании взять на себя некоторые функции международного миротворчества таким образом, чтобы, в соответствии с главной целью Устава ООН, «спасти грядущие поколения от бедствий войны»?

Для этого представляется целесообразным рассмотреть разные подходы к вопросу о возможности использования ЧВК в миротворческих операциях. Кроме того, необходимо остановиться на исследовании различных видов деятельности, осуществляемых ЧВК после окончания «холодной войны», обращая особое внимание на примеры выполнения миротворческих задач.

За последнее десятилетие ЧВК нанимались целым рядом западных правительств, а также крупными неправительственными и межправительственными организациями, включая ООН. При этом в ходе сравнения «миротворческих действий» ЧВК с традиционными для миротворцев ООН функциями выявляется практически полное их дублирование. По мнению некоторых исследователей, это дает основание полагать, что ряд нынешних ЧВК способны выполнять, по крайней мере, отдельные миротворческие функции¹. Наконец, следует определиться с тем, способны ли ЧВК выполнять отдельные миротворческие функции таким образом, чтобы не нарушать основные цели ООН?

Поскольку современная научная литература не дает однозначного ответа по поводу целей или наилучших критериев для оценки конкретных миротворческих миссий², следует рассмотреть ключевые аргументы «за» и «против» использования ЧВК в миротворческих операциях.

К первым относятся заявления о большей целесообразности, доступности и профессионализме ЧВК при меньших затратах на

№ 2. P. 1-24; Musah A.-F. Privatization of Security, Arms Proliferation and the Process of State Collapse in Africa // *Development and Change*. 2002. Vol. 33, № 5. P. 911-933; Singer P.W. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press, 2003; Зверев П.Г. Место частных военных и охранных компаний в системе международного миротворчества // *Вестник Калининградского филиала СПбУ МВД России*. 2015. № 3 (41). С. 54-57.

¹ Bures O. *Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option?* // *International Peacekeeping*. 2005. Vol. 12, № 4. P. 533.

² Как отмечает исследователь Д. Братт, критерии успешности миротворческой операции редко обозначаются прямым образом, поскольку такие операции преследуют множество целей: «В зависимости от критерия оценки, одну и ту же операцию можно считать успешной либо провальной». Сам он предлагает 4 критерия измерения успешности операции: выполнение мандата; содействие урегулированию конфликта; сдерживание конфликта; ограничение человеческих потерь.

них, последние фокусируют внимание на их экономической эффективности, подотчетности и легитимности. Однако какие бы аргументы ни приводились, ЧВК не должны априори сбрасываться со счетов по идеологическим или моральным соображениям, когда выбирать нужно между миротворческой операцией, проводимой силами частной военной компании, и отсутствием операции как таковой.

В то же время необходимо четко осознавать потенциальные риски использования ЧВК, прежде чем миротворчество окончательно перейдет в формат рыночных отношений. В этой связи следует создать набор механизмов ответственности, контроля и прозрачности действий таких акторов. А ввиду того, что ни одна из этих гарантий не предоставляется, директивным органам в краткосрочной перспективе необходимо быть вдвойне осторожными при использовании ЧВК в миротворческих целях. В долгосрочной же перспективе они должны быть направлены на определение тех средств правовой защиты, которые позволят окончательно устранить необходимость нелегкого выбора между миротворчеством ЧВК и его полным отсутствием.

Возможность использования ЧВК в современных конфликтах обсуждалась в различных исследованиях, которые предлагают разные варианты урегулирования этого вопроса. Однако лишь три доклада сфокусированы на реальной возможности аутсорсинга некоторых наиболее сложных функций миротворчества — «Зеленый листок» (*Green Paper*) британского МИД (2002), аналитический отчет неправительственной организации Refugees International (2003) и поддержанная ООН инициатива Партнерского проекта глобальной безопасности (*Global Security Partnership Project*) (2003). Различаясь существенно по своим масштабам и методам анализа, все эти исследования призывают к серьезной проработке вопроса об использовании ЧВК.

«Зеленый листок» британского правительства, изданный под официальным названием «Частные военные компании: возможности для регулирования» (*Private Military Companies: Options for Regulation*), предлагает нанимать для выполнения функций международного миротворчества «авторитетные» (*reputable*) ЧВК и осуществлять их регулирование на национальном уровне, что должно дать возможность правительствам «различать авторитетных и неавторитетных частных военных операторов для поощрения и поддержки первых и, насколько это возможно, прекращения деятельности последних»¹. Документ определяет потенциальные риски и преимущества следующих вариантов регулирования деятельности зарегистрированных в Великобритании ЧВК:

¹ Foreign and Commonwealth Office, *Private Military Companies: Options for Regulation (HC577)*. London: The Stationery Office, 2002. P. 4.

- 1) запрет на военную деятельность за рубежом;
- 2) запрет на вербовку для участия в военных операциях за рубежом;
- 3) режим лицензирования для оказания военных услуг;
- 4) регистрация и оповещение;
- 5) выдача генеральных лицензий ЧВК;
- 6) саморегулирование – добровольный кодекс поведения¹.

При этом британский МИД подчеркивает, что документ, не содержащий конкретных рекомендаций и предназначен исключительно как «стимул для размышлений и дискуссий»².

Автор статьи «Значение частного сектора в поддержании мира и принуждении к миру» (*The Private Sector's Role in Peacekeeping and Peace Enforcement*) П.Х. Ганц задается резонным вопросом: «Как бы поступил мир, случись очередная Руанда?». И полагает, что вряд ли кто-то способен дать ответ на этот вопрос. По мнению автора, для предотвращения «руандийского сценария» в будущем необходимо преодолевать недостатки нынешней системы миротворческих операций ООН, улучшать их качество. И хотя «приватизация боевых навыков не является панацеей», наем частных компаний может стать одним из способов сделать это³.

Таким образом, признавая тот факт, что частные компании были бы в принципе не нужны, если бы ООН обладала большим потенциалом для проведения эффективных миротворческих операций, НПО Refugees International считает, что Всемирной организации следует рассмотреть саму возможность «использования частных подрядчиков для материально-технического обеспечения, учитывая соответствующие системы контроля и подотчетности»⁴. Кроме того, в докладе говорится о том, что ООН могла бы значительно повысить эффективность воинских контингентов из развивающихся стран, если бы ЧВК готовили их к миротворческой деятельности или предоставляли бы им транспортные и коммуникационные возможности⁵.

Еще одно предложение по устранению недостатков миротворческой деятельности ООН поступило от неправительственной группы под названием «Партнерский проект глобальной безопасности» (ранее называвшейся Глобальным партнерством по миру и

¹ Foreign and Commonwealth Office, *Private Military Companies: Options for Regulation (HC577)*. London: The Stationery Office, 2002. P. 5.

² Ibid. – Pp. 22, 44.

³ Gantz P.H. *The Private Sector's Role in Peacekeeping // Refugees International*, 18 November 2003 [URL] <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/261/41034.html>

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

безопасности, GPSP). Проблема, по мнению его участников, заключается в том, что частные солдаты, предлагающие свои «миротворческие услуги», делают это «в коммерческих целях или в поисках приключений, а не в интересах международного сообщества»¹. Проект предлагает, чтобы миротворческие миссии осуществлялись частными некоммерческими компаниями, созданными на основе английского права. Частная компания формирует базу данных из 5 тысяч бывших военнослужащих, готовых работать за дневную ставку ООН, из которых около 200 человек составят отряд быстрого реагирования, готовый к развертыванию в кратчайшие сроки. И хотя эта цифра кажется довольно небольшой, в Партнерском проекте убеждены, что именно отряд быстрого реагирования «сыграет значимую роль», будучи развернутым на раннем этапе кризиса². Решение о начале развертывания будет приниматься советом попечителей, состоящим из «уважаемых людей» со всего мира; при этом нет никаких подробностей о том, как и кем они будут отбираться. Что касается оборудования, оно должно предоставляться в аренду по договору с частной британской компанией Repaircraft.

В то время как вышеуказанные отчеты и аналитические справки заостряют внимание на ряде важных вопросов и служат отправной точкой для дальнейших дебатов, они все же не дают критической оценки самой возможности ЧВК реализовывать на практике миротворческие функции. Одним из способов дать такую оценку является анализ функций, который ЧВК выполняли в прошлом, и определение функций, выполняемых ими сегодня. Их можно сравнить с миротворческими функциями ООН, что, в свою очередь, требует дополнительного анализа на предмет сопоставимости и дублирования.

Частная военная индустрия является бурно развивающейся отраслью мировой экономики. Несмотря на то, что сохраняющееся отсутствие прозрачности, обусловленное спорной природой многих операций, проводимых ЧВК, негативно сказывается на доступности данных и надежности, осведомленные наблюдатели полагают, что сегодня в более чем ста странах работает несколько сотен таких компаний.

¹ Fidler S. Proposal for Private Soldiers in Peacekeeping Gathers Steam // Financial Times, 6 November 2003. P. 12.

² Из всех развернутых на данный момент миссий ООН лишь одна (ГВНО-ОНИП) насчитывает менее 200 человек. Санкционированная численность персонала миссий, учрежденных после «холодной войны», исчисляется уже тысячами, а не сотнями сотрудников. См.: UN Department of Public Information “Background Note: United Nations Peacekeeping”, DPI/2429/Rev.18. April 2014; см. также: Зверев П.Г. Индо-пакистанский конфликт и Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане: история и современность // Историческая наука. 2013. № 4 (7). С. 9-15.

По оценкам специалистов, годовой оборот рынка частных военных услуг превысил в 2015 г. 350 млрд. долларов США¹. Большинство ЧВК предлагают широкий спектр услуг, включая действия по поддержанию мира и миростроительству. Так, например, американская компания Military Professional Resources Incorporated (MPRI), претендующая на звание «мирового эксперта в военном деле»², утверждает, что оказывает на международном уровне множество услуг правительству США, а также, по лицензии американского правительства, ряду зарубежных государств. «Наша деятельность включает оказание помощи национальным министерствам обороны в разработке политики, процедур и стратегических планов; оказание помощи вооруженным силам в деле установления демократии; работу с армиями для достижения большей эффективности и экономии; работу с национальными законодательными органами для обеспечения эффективного надзора; и длинный список гуманитарных и миротворческих операций по всему миру»³.

Руководство прекратившей свою деятельность в 2004 г. британской ЧВК Sandline International утверждало, что она специализировалась «на решении проблем и оказании сопутствующих консультационных услуг», а ее основными направлениями деятельности были: консультирование, подготовка персонала, оперативная поддержка, разведка, гуманитарные операции, стратегические коммуникации, поддержание законности и правопорядка⁴. На практике же, как отражено в британском «Зеленом листке», в 1990-е гг. подавляющее большинство ЧВК фактически предоставляли практически все свои услуги в обеспечении боевых действий, сферах логистики, закупок и обучения, а также в обеспечении безопасности⁵. В этом же документе приводится сводная таблица функций, которые выполнялись ЧВК в 1990-х гг. К их числу относились следующие:

1) военная поддержка:

- участие в военных операциях и руководство ими;
- противоповстанческие операции;
- наращивание военного потенциала;
- эксплуатация и обслуживание современных видов оружия;

¹ Хажметов К. Классификация частных военных охранных компаний // Обозреватель – Observer. 2014. № 5. С. 89.

² Aning E.K. Whither Africa's Security in the New Millennium: State- or Mercenary Induced Stability? // Global Society. 2001. Vol. 15, № 2. P. 155.

³ Cilliers J., Mason P. Peace, Profit or Plunder? The Privatization of Security in War-Torn Societies. Pretoria: Institute for Security Studies, 1999. P. 112.

⁴ Sandline International Official Homepage [URL] <http://www.sandline.com/site/>

⁵ Foreign and Commonwealth Office, Private Military Companies: Options for Regulation (HC577). London: The Stationery Office, 2002. P. 1-48.

- военная разведка и аналитика;
- артиллерийская поддержка;
- военная инженерия;
- авиационные услуги;
- военное консультирование и планирование;
- 2) логистика, закупки, подготовка и прочее:
 - закупка военной техники и оборудования;
 - подготовка и обучение вооруженных сил;
 - стратегическое планирование;
 - проведение исследований и анализ угроз (рисков);
 - материально-техническое обеспечение и техническое обслуживание объектов;
 - разминирование;
 - сбор налогов;
 - подготовка персонала по вопросам безопасности;
- 3) услуги по обеспечению безопасности:
 - личная охрана и услуги сопровождения VIP-персон;
 - обеспечение безопасности ключевых объектов и персонала;
 - услуги по наблюдению;
 - обеспечение безопасной доставки гуманитарной помощи;
 - консультирование в сфере антикризисного управления (например, по вопросам, связанным с похищениями лиц);
 - взлом информационных систем;
 - защита коммуникаций;
 - перехват сигналов;
 - аудит безопасности¹.

Для сравнения, автор «Энциклопедии международных миротворческих операций» Л. Курц выделяет три группы функций, выполнявшихся миротворцами ООН в 1990-х гг.:

- 1) военные:
 - наблюдение за прекращением огня;
 - охрана буферных зон, оказание помощи в демаркации границы;
 - разоружение воюющих сторон;
 - регулирование расположения вооруженных сил;
 - предотвращение проникновений вооруженных группировок;
 - предупреждение гражданских войн;
 - обеспечение соглашений о безопасности и выводе иностранных войск;
 - наблюдение за разъединением и расквартированием;

¹ Foreign and Commonwealth Office, *Private Military Companies: Options for Regulation (HC577)*. London: The Stationery Office, 2002. Table 1: Functions performed by PMC's in 1990's.

- разминирование;
- обучение/переподготовка военных подразделений;
- 2) политические/экономические:
 - поддержание законности и правопорядка;
 - помощь в учреждении жизнеспособного правительства;
 - поддержание независимости;
 - ведение переговоров с государственными учреждениями, участие в избирательном процессе;
 - наблюдение за управлением природными ресурсами;
 - выполнение функций временной администрации;
 - обеспечение безопасности и помощь в социально-экономических реформах местному населению;
 - управление местными спорами и их разрешение;
 - меры укрепления доверия, примирение;
 - подготовка и реформирование полицейских сил;
- 3) гуманитарные:
 - охрана гуманитарных конвоев;
 - защита сотрудников гуманитарных организаций;
 - предоставление гуманитарной помощи;
 - создание, поддержка и защита региональных зон безопасности и иных охраняемых территорий;
 - помощь в репатриации беженцев;
 - наблюдение за потоками мигрантов / беженцев;
 - материально-техническая помощь гуманитарным проектам, включая транспорт, медицинскую и инженерную помощь;
 - наблюдение за выполнением соглашений по правам человека¹.

Сравнение двух наборов функций указывает на частичное совпадение между ними, что свидетельствует о целом ряде повторяющихся действий, выполнявшихся ООН и ЧВК в 1990-е гг. В то время как традиционные принципы миротворчества ООН предусматривают, что «голубые каски» не должны участвовать в военных действиях или боевом обеспечении противоборствующих сил, на миротворческие миссии «второго поколения» возлагаются многие функции, ранее им не присущие: реформирование национальных воинских контингентов, обеспечение безопасности жизненно важных объектов инфраструктуры и др. Многие из них опять же дублируют функции, выполнявшиеся в предыдущие два десятилетия ЧВК, а это означает, что и частные военные компании, в свою очередь, могут выполнять по крайней мере некоторые миротворческие функции ООН в параметрах постконфронтационной эпохи.

¹ Kurtz L. *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. San Diego: Academic Press, 1999.

Утверждение о том, что некоторые миротворческие функции дублируются в деятельности ЧВК, также подтверждается примерами из ряда современных конфликтов. Одним из самых известных примеров является участие южноафриканской ЧВК Executive Outcomes в гражданской войне в Сьерра-Леоне¹. Таким образом, после окончания «холодной войны» мир стал свидетелем беспрецедентного роста числа случаев участия ЧВК в миротворческих операциях.

ЧВК нанимались западными правительствами и различными международными организациями для выполнения задач, которые международные миротворцы были неспособны выполнять. Так, компания MPRI была нанята для проведения операций в бывшей Югославии, в том числе для выполнения в 1994 г. государственного контракта, согласно которому 45 наблюдателей были дислоцированы в Сербии для недопущения контрабандной транспортировки оружия боснийским сербам в Боснию и Герцеговину². Американское правительство также заключило в 1998 г. контракт с компанией DynCorp о направлении 150 инспекторов по оружию, контролю и ряда других в качестве вклада США в Контрольную миссию ОБСЕ в Косово³.

Выступая в американской штаб-квартире в г. Тузла (Босния и Герцеговина), И. Трейнор заметил, что «все, что только можно, уже отдано на откуп частному бизнесу»⁴. По мнению Дж. Толби, «международные наблюдатели, направленные США в многонациональные операции, в большинстве случаев будут представителями частных компаний, а не регулярных вооруженных сил»⁵.

Частные военные подрядчики также использовались в реализации американских военных миротворческих учебных программ помощи в Африке, в том числе Африканской инициативы кризисного реагирования (ACRI) и Помощь в обучении и подготовке к чрезвычайным операциям в Африке (АСОТА).

Ассоциация международных миротворческих операций (ПРОА), в которую входит 14 частных военных компаний, выступает за расширение этих программ и приводит в пример деятельность ЧВК по контракту с Соединенными Штатами, оказывающих материально-техническую поддержку африканских миротворческих сил в Дарфуре.

¹ Francis D.J. Mercenary Intervention in Sierra Leone: Providing National Security or International Exploitation? // Third World Quarterly. 1999. Vol. 2, № 2. P. 319-338.

² Brayton S. Outsourcing War: Mercenaries and the Privatization of Peacekeeping // Journal of International Studies. 2002. Vol. 55, № 2. P. 310.

³ Bellamy A.J., Williams P. Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond // International Peacekeeping. 2004. Vol. 11, № 1. P. 191.

⁴ Traynor I. The Privatization of War // The Guardian, December 10, 2003.

⁵ Taulbee J.L. Op. cit. P. 5.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд рекомендаций по разрешению сложных вызовов международному полицейскому миротворчеству и обеспечению в его рамках прав человека.

1. Для улучшения количественных и качественных показателей гражданской полиции, которая по своей квалификации подходит для участия в международных операциях, государства должны оказывать более серьезную поддержку международным организациям, под эгидой которых проводятся такие операции, в плане предварительной подготовки, в виде комплексных баз данных квалифицированных полицейских кадров, скоординированного обучения, внедрения процедур отбора, создания резервов квалифицированного персонала, выдачи «голубых карточек», где это возможно, а также улучшенного оснащения полицейским оборудованием.

2. Для обеспечения безопасности и правопорядка в период решающей первоначальной фазы международной полицейской операции необходимо разработать временные международные уголовный и уголовно-процессуальный руководства (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 международных полицейских операции приоритет должен отдаваться более тесному сотрудничеству и координации усилий полиции с другими элементами, такими 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 судейского корпуса, прокуроров, адвокатов и работников пенитенциарной системы.

5. Важным вкладом в постконфликтное миростроительство станут механизмы долгосрочного обучения местной полиции как элемент развития сотрудничества.

6. Рекомендуются также, чтобы в условиях миротворческих операций:

- весь персонал (гражданский, военный и полицейский) обладал фундаментальными знаниями в области МГП и прав чело-

века, и пока распространение таких знаний остается в ведении национальных правительств, международные организации, принимающие участие в миротворческих операциях (УВКПЧ, УВКБ, МККК и др.), должны приложить максимум усилий для поощрения такой деятельности;

- планирование и проведение операций включали в себя весь необходимый опыт и рекомендации, касающиеся прав человека, в том числе при разработке и реализации правил ведения боя;

- все организации, участвующие в операциях, оценивали значимость гуманного и основанного на действующем законодательстве обращения с задержанными, заключенными, а также лицами, подвергшимися насилию;

- 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, вкпе с изложенными в данном исследовании мыслями и предложениями, будут полезными специалистам в области международной полицейской деятельности и покажутся интересными широкому кругу читателей.

СПИСОК 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
ВСООНЛ – Временные силы ООН в Ливане
ВШК – Военно-штабной комитет ООН
ГВООНИП – Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане
ГДР – Германская Демократическая Республика
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
ИКМООНН – Ирако-кувейтская миссия ООН по наблюдению
КМООНА II – Контрольная миссия ООН в Анголе II
КМС – Коллективные миротворческие силы ОДКБ
КПСС – Коммунистическая партия Советского Союза
ЛАГ – Лига арабских государств
МАГАТЭ – Международное агентство по атомной энергии
МБР – Механизм быстрого реагирования
МГП – Международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов
МККК – Международный комитет Красного Креста
МНООНС – Миссия наблюдателей ООН в Сальвадоре
МООНГ – Миссия ООН в Гаити
МООНК – Миссия ООН по делам временной администрации в Косово
МООНРЗС – Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре
МООНБГ – Миссия ООН в Боснии и Герцеговине
МООНВС – Миссия ООН в Судане
МООНДРК – Миссия ООН в Демократической Республике Конго
МООНЛ – Миссия ООН в Либерии
МООНПВТ – Миссия ООН по поддержке в Восточном Тиморе
МООНПР – Миссия ООН по оказанию помощи Руанде
МООНСА – Миссия ООН по содействию Афганистану
МООНСЛ – Миссия ООН в Сьерра-Леоне
МОТ – Международная организация труда
МСВТ – Международные силы для Восточного Тимора
МССБА – Международные силы содействия безопасности в Афганистане

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
СДК – Силы для Косово
СНГ – Содружество независимых государств
СООНО – Силы ООН по охране
СООННР – Силы ООН по наблюдению за разъединением
СПП – Сформированные полицейские подразделения
СПС – Силы по стабилизации
ССМ – Соглашение о статусе миссии
ССС – Соглашение о статусе сил
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
УКГВ – Управление ООН по координации гуманитарных вопросов
ФРГ – Федеративная Республика Германия
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)
ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ – Детский фонд ООН
ЮНИТАФ – Объединенная оперативная группировка войск в Сомали
ЮНОГИЛ – Группа ООН по наблюдению в Ливане
ЮНОМОЗ – Операция ООН в Мозамбике
ЮНОСОМ I – Операция ООН в Сомали I
ЮНОСОМ II – Операция ООН в Сомали II
ЮНТАГ – Группа ООН по оказанию помощи в переходный период
ЮНТАК – Временный орган ООН в Камбодже

БИБЛИОГРАФИЯ

Международные правовые акты

1. Женевские конвенции от 12.08.1949 и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2003. 344 с.

2. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (09.12.1994) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3478.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 04.11.1950) (с изм. и доп. от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

4. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10.12.1984) // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 38-50.

5. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16.12.1966) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 44.

6. Резолюция 1035 (1995), принятая Советом Безопасности на его 3613-м заседании, состоявшемся 21.12.1995, S/RES/1035 (1995).

7. Резолюция 1132 (1997), принятая Советом Безопасности на его 3822-м заседании, состоявшемся 08.10.1997, S/RES/1132 (1997).

8. Резолюция 1270 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4054-м заседании, состоявшемся 22.10.1999, S/RES/1270 (1999).

9. Резолюция 1272 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4057-м заседании, состоявшемся 25.10.1999, S/RES/1272 (1999).

10. Резолюция 1296 (2000), принятая Советом Безопасности на его 4130-м заседании, состоявшемся 19.04.2000, S/RES/1296 (2000).

11. Резолюция 1318 (2000), принятая Советом Безопасности на его 4194-м заседании, состоявшемся 07.09.2000, S/RES/1318 (2000).

12. Резолюция 1325 (2000), принятая Советом Безопасности ООН на его 4213-м заседании, состоявшемся 31.10.2000, S/RES/1325 (2000).

13. Резолюция 1422 (2002), принятая Советом Безопасности на его 4572-м заседании, состоявшемся 12.07.2002, S/RES/1422 (2002).

14. Резолюция 1423 (2002), принятая Советом Безопасности на его 4573-м заседании, состоявшемся 12.07.2002, S/RES/1423 (2002).

15. Резолюция 1483 (2003), принятая Советом Безопасности на его 4761-м заседании, состоявшемся 22.05.2003, S/RES/1483 (2003).

16. Резолюция 1487 (2003), принятая Советом Безопасности на его 4772-м заседании, состоявшемся 12.06.2003, S/RES/1487 (2003).
17. Резолюция 1493 (2003), принятая Советом Безопасности на его 4797-м заседании, состоявшемся 28.07.2003, S/RES/1493 (2003).
18. Резолюция 1565 (2004), принятая Советом Безопасности на его 5048-м заседании, состоявшемся 01.10.2004, S/RES/1565 (2004).
19. Резолюция 1612 (2005), принятая Советом Безопасности ООН на его 5235-м заседании, состоявшемся 26.07.2005, S/RES/1612 (2005).
20. Резолюция 1645 (2005), принятая Советом Безопасности ООН на его 5335-м заседании 20.12.2005, S/RES/1645 (2005).
21. Резолюция 1671 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5421-м заседании, состоявшемся 25.04.2006, S/RES/1671 (2006).
22. Резолюция 1674 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5430-м заседании, состоявшемся 28.04.2006, S/RES/1674 (2006).
23. Резолюция 1738 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5613-м заседании, состоявшемся 13.12.2006, S/RES/1738 (2006).
24. Резолюция 1816 (2008), принятая Советом Безопасности на его 5902-м заседании, состоявшемся 02.06.2008, S/RES/1816 (2008).
25. Резолюция 1820 (2008), принятая Советом Безопасности ООН на его 5916-м заседании 19.06.2008, S/RES/1820 (2008).
26. Резолюция 1833 (2008), принятая Советом Безопасности на его 5977-м заседании, состоявшемся 22.09.2008, S/RES/1833 (2008).
27. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/S-23/3, принятая по докладу Комитета ad hoc на 23-й Специальной сессии Генеральной Ассамблеи (A/S-23/10/Rev.1).
28. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/Res/60/180, принятая 20.12.2005 «О создании Комиссии по миростроительству».
29. Бюллетень Генерального секретаря ООН: Соблюдение силами Организации Объединённых Наций норм международного гуманитарного права, ST/SGV/1999/13, 06.08.1999.
30. Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека 25.06.1993. Женева: Изд-во УВКБ ООН, 2013. 48 с.
31. Пекинская декларация и Платформа действий, принята на 16-м пленарном заседании IV Всемирной конференции по положению женщин 15.09.1995 / Док. ООН A/CONF.177/Rev.1.
32. Доклад Генерального секретаря ООН A/57/365 от 28.08.2002.
33. Доклад Генерального секретаря ООН A/57/300 от 15.08.2002.
34. Заявление Председателя Совета Безопасности ООН «Безопасность операций Организации Объединённых Наций» S/PRST/1997/13 от 12.03.1997.
35. Консультативное заключение Международного суда ООН

от 08.07.1996 «Законность угрозы ядерным оружием или его применения». Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 49/75 К от 15 декабря 1994 г. Док. А/51/218, 19.07.1996.

36. Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море (принято в г. Сан-Ремо 12.06.1994) (не опубликован).

Внутригосударственные нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

2. 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» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

3. Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 43.

4. Приказ МВД России от 30.08.2000 № 914 «Об организации участия сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России в миротворческих миссиях» // Бюллетень текущего законодательства. 2000. № 3. С. 340.

5. 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» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 35.

6. Приказ МВД России от 30.08.2000 № 914 «Об организации участия сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России в миротворческих миссиях» // Бюллетень текущего законодательства. 2000. № 3. С. 340.

Монографии, диссертации, учебники, сборники, словари

1. Арраджи М.Х. Защита прав человека во время международных вооруженных конфликтов: соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 23 с.

2. Бест Д. Война и право после 1945 г. / пер. с англ. М.: Мысль, 2010.

3. Бухмин С.В. Применение норм международного гуманитарного права в вооруженных конфликтах с участием сил ООН: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. 243 с.

4. Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета. 2-е изд. М.: МККК, 2011. 720 с.
5. Довгань Е.Ф. Региональный механизм системы коллективной безопасности в современном международном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Минск, 2014. 46 с.
6. Зверев П.Г. Полицейское миротворчество и международное гуманитарное право: монография. Уфа: Аэтерна, 2014. 370 с.
7. Зверев П.Г. Правовой статус законных участников вооруженных конфликтов: монография. Калининград: Изд-во КЮИ МВД России, 2007. 157 с.
8. Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права во время миротворческих операций ООН: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. 432 с.
9. Зверев П.Г. Участие России в международном миротворчестве ООН в XXI веке: монография. Lambert Academic Publishing, 2013. 182 с.
10. Земсков Ю.В. Международно-правовые проблемы организации и деятельности российских полицейских наблюдателей в операциях ООН по поддержанию мира: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 193 с.
11. Использование (реализация) потенциала миротворческих миссий ООН для обеспечения и защиты прав человека в ходе внутренних вооруженных конфликтов: учебно-практическое пособие / И.И. Нефедова, Л.А. Новикова, С.А. Тишков. Орел: ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2014. 113 с.
12. Каламкарян Р.А., Троицкий С.В., Галиев Р.С. и др. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебник. М., 2015. Сер. 63 Бакалавр. Академический курс. Модуль (1-е изд.). 359 с.
13. Котляров И.И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов: основные теоретические проблемы и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 475 с.
14. Международная и внутрисоветская защита прав человека: учебник / под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011.
15. Насонова С.А. Проблемы мирного урегулирования в Боснии и Герцеговине, 1992-1995 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2000. 173 с.
16. Сергеев П.Н. Балканы 1991-2000. ВВС НАТО против Югославии. М.: АРС, 2000. 180 с.

Статьи

1. Зверев П.Г. Актуальные вопросы функционирования полицейского компонента операций в пользу мира // Правовая наука. 2014. № 3 (30). С. 13-15.

2. Зверев П.Г. Вменение поведения миротворцев Организации Объединенных Наций // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Теоретические и практические аспекты правовой науки», 10.11.2014. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 24-26.
3. Зверев П.Г. Временные администрации ООН и международное гуманитарное право // Молодой ученый. 2014. № 8 (67). С. 670-672.
4. Зверев П.Г. Гражданская война в Либерии и миротворческая деятельность на Африканском континенте // Вопросы безопасности. 2015. № 3. С. 1-23.
5. Зверев П.Г. Действие законов оккупации в условиях миротворческих операций ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 3 (62). С. 94-96.
6. Зверев П.Г. Дети-комбатанты: проблема определения правового статуса // Вестник Калининградского юридического института. Калининград: Изд-во КЮИ МВД России, 2005. С. 25-28.
7. Зверев П.Г. Еще раз к вопросу о применимости законов оккупации к миротворческим силам ООН // Государственное и административное право. 2014. № 1 (1). С. 3-5.
8. 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.
9. Зверев П.Г. Защита гражданских лиц в операциях ООН в пользу мира // Молодой ученый. 2014. № 11 (70). С. 259-261.
10. Зверев П.Г. Защита женщин и детей в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. 2014. № 7 (66). С. 451-453.
11. Зверев П.Г. Индо-пакистанский конфликт и Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане: история и современность // Историческая наука. 2013. № 4 (7). С. 9-15.
12. 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.
13. Зверев П.Г. К вопросу о юридическом определении международного миротворчества ООН // Правовая наука. 2012. № 12. С. 5-8.
14. 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.
15. Зверев П.Г. Международная безопасность в условиях глобализации // Материалы V Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки: теория и

практика», 14.04.2014. Махачкала, 2014. С. 137-138.

16. Зверев П.Г. Международное гуманитарное право и миротворческие операции Европейского союза // Молодой ученый. 2014. № 1 (60). С. 219-222.

17. Зверев П.Г. Международное гуманитарное право и три его основных принципа // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Современное состояние и перспективы развития правовой науки», 20.10.2014. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 8-10.

18. Зверев П.Г. Международные полицейские миссии Европейского союза // Материалы Международной научно-практической конференции «Тенденции развития права», 04.08.2014. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 9-11.

19. Зверев П.Г. Место частных военных и охранных компаний в системе международного миротворчества // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3 (41). С. 54-57.

20. Зверев П.Г. Миротворческие операции ООН и Международный уголовный суд // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (37). С. 73-75.

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

22. Зверев П.Г. Мониторинг прав человека в гражданских миссиях ООН по наблюдению на Гаити и в Южно-Африканской Республике в 1990-е годы // ЭНЖ «Международное право». 2015. № 2. С. 122-141.

23. Зверев П.Г. Мониторинг прав человека на примерах миротворческих миссий в Сальвадоре и Камбодже // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Новые задачи правовой науки и пути их решения», 20.11.2014. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 37-39.

24. 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.

25. 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.

26. Зверев П.Г. Обязанность защищать (R2P) в современных миротворческих операциях и международное гуманитарное право // Молодой ученый. 2014. № 9 (68). С. 368-370.

27. Зверев П.Г. Основные положения доклада Брахими. Часть 1 // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 11 (70). С. 234-236.

28. Зверев П.Г. Основные положения доклада Брахими. Часть 2 // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 12 (71). С. 15-17.

29. Зверев П.Г. Особенности современных миротворческих операций ООН // Молодой ученый. 2013. № 11 (58). С. 528-530.

30. Зверев П.Г. Понятие миротворческой операции Организации Объединенных Наций сквозь призму международного гуманитарного права // Приволжский научный вестник. 2014. 2 (30). С. 140-142.

31. 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.

32. 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.

33. 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», 23.05.2014. Калининград, 2014. С. 93-99.

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

35. Зверев П.Г. Применимость законов оккупации к миротворческим силам ООН // Правовая наука. 2014. № 1 (28). С. 3-7.

36. Зверев П.Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. 2013. № 12 (59). С. 638-641.

37. 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.

38. Зверев П.Г. Проблемы применения правил ведения боя в условиях миротворческих операций ООН // Материалы Международной научно-практической конференции «III Балтийский юридический форум “Закон и правопорядок в третьем тысячелетии”», 19.12.2014. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015. С. 94-98.

39. 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», 09.06.2014. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 10-12.

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

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

42. Зверев П.Г. Сотрудничество гражданской полиции ООН с иными субъектами миротворческой деятельности // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Роль правовой науки в развитии общества», 30.06.2014. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 10-12.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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», 01.09.2014. Уфа: Аэтерна, 2014. С. 4-6.

47. Зверев П.Г. Типы миротворческих операций в условиях реформы Организации Объединенных Наций // Правовая наука. 2013. № 8 (23). С. 3-5.

48. Зверев П.Г. «Традиционное» и «расширенное» миротворчество и принуждение к миру // Молодой ученый. 2014. № 15 (74). С. 319-321.

49. Зверев П.Г. Эволюция роли и функций международной гражданской полиции ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 8 (67). С. 247-249.

50. 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.

51. Липкина Н.А. Обязательство государств-участников по имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года: содержание и формы реализации // Юридическая наука. 2014. № 1. С. 110-113.

52. Павлова Л.В. Роль статьи 3 Женевских конвенций 1949 г. в прогрессивном развитии международного гуманитарного права // Журнал международного права и международных отношений. 2010. № 4. С. 3-6.

53. Сазонова К.Л. Концепция «ответственность за защиту» в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 96-100.

54. Сачек П.В. НАТО как инструмент обеспечения международной безопасности // Сборник материалов международного семинара «Международная безопасность и НАТО в новых условиях», 15-16.12.2011. Минск, 2011. С. 52-58.

55. Стюарт Д.Г. К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализированного вооруженного конфликта // Международный журнал Красного Креста. 2003. № 850. С. 129-175.

56. Тишков С.А. Гражданская полиция ООН: актуальные аспекты миротворческой деятельности // Обозреватель – Observer. 2011. № 2. С. 107-114.

57. Тишков С.А. Многокомпонентные миротворческие миссии ООН как фактор поддержания мира и миростроительства // Наука и современность – 2010: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Часть I. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. С. 228-232.

58. 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.

59. Хазова В.Е., Клыга Т.В. Международно-правовая охрана и защита прав человека // Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 54-57.

60. Цыганков П.А. Исторический реализм Фукидида о проблеме войны. Вклад Фукидида в теорию международных отношений // Обозреватель – Observer. 2010. № 8. С. 101-112.

61. Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Практика Совета Европы. М.: Международные отношения, 1992. 240 с.

Источники и литература на иностранных языках

1. 1325 EU Partnership Inaugural meeting. A briefing on operational strategy in ESDP operations – 1325 in action, 11th October 2007, Brussels.
2. 36th Round-table on Current Issues of International Humanitarian Law “Respecting IHL: Challenges and Responses” organized by the International Institute of Humanitarian Law in cooperation with the International Committee of the Red Cross Statement by Ms. Patricia O’Brien, 5 September 2013. San Remo: Opera Theatre, Casino of the Municipality of Sanremo, 2013.
3. *Abella v. Argentina*, Case № 11.137, Report № 5/97, Annual Report of the IACHR 1997, para. 158; Human Rights Committee General Comment № 31 // CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004.
4. 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. 10-15.
5. *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.
6. Ayoob M. Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration // *Global Governance*. 2004. Vol. 10, № 1. P. 99-118.
7. Baderin M., Ssenyonjo M. (Eds.) *International Human Rights Law – Six decades after the UDHR and beyond*. Aldershot: Ashgate Press, 2010. 230 p.
8. Bayley D.H. *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. New York: Oxford University Press, 2006.
9. Bellamy A. Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq // *Ethics and International Affairs*. 2005. Vol. 19, № 2. P. 31-53.
10. Bellamy A. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit // *Ethics and International Affairs*. 2006. Vol. 20, № 2. P. 143-169.
11. Bellamy A., Davies S. The Responsibility to Protect in the Asia-Pacific Region // *Security Dialogue*. 2009. Vol. 40, № 6. P. 547-574.
12. Bellamy A., Williams P. The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur // *Security Dialogue*. 2005. Vol. 36, № 1. P. 27-47.
13. Bellamy A. The Responsibility to Protect – Five Years On // *Ethics and International Affairs*. 2010. Vol. 24, № 2. P. 143-169.
14. 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. 40-49.

15. Berman N. Intervention in a “Divided World”: Axes of Legitimacy // *The European Journal of International Law*. 2006. Vol. 17, № 4. P. 749-750.

16. Biermann W., Vadset M. Peacekeeping Principles in a Civil War-Like Conflict // Working Paper № 563. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI): Oslo, November 1996.

17. 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. 615-635.

18. Born G.B. International Civil Litigation in United States Courts, 3rd ed. The Hague [etc.]: Kluwer Law International, 1996.

19. Bossuyt M.J. Guide to the ‘Travaux Préparatoires’ of the International Covenant on Civil and Political Rights. Dordrecht-Boston: Martinus Nijhoff, 1987.

20. 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.

21. Bowden M. Black Hawk Down: A Story of Modern War. Berkeley: Atlantic Monthly Press, 1999. 320 p.

22. 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.

23. Browne M.A. CRS Report 90-96 F, United Nations Peacekeeping: Historical Overview and Current Issues, January 31, 1990. 64 p.

24. Brownlie I. Principles of Public International Law. 4th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990. 520 p.

25. Brownlie I. System of the Law of Nations. State Responsibility. Part One. Oxford: Clarendon Press, 1983.

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

27. Carment D., Fischer M. R2P and the Role of Regional Organisations in Ethnic Conflict Management, Prevention and Resolution: The Unfinished Agenda // *Global Responsibility to Protect*. 2009. Vol. 1. P. 261-290.

28. Cerone J. Out of Bounds? Considering the Reach of International Human Rights Law, Working Paper. 2006. № 5. P. 15-22.

29. Challenges of Peace Operations. Into the 21st Century. Report on the VIII Seminar “Human Rights and Gender Issues in Peacekeeping”, 28 May – 1 June 2001. Cornwallis: Pearson Peacekeeping Centre, 2001. 52 p.

30. Chandler D. The Responsibility to Protect? Imposing the Liberal Peace // *International Peacekeeping*. 2004. Vol. 11, № 1. P. 59-81.
31. Chandler D. The Security–Development Nexus and the Rise of “Anti-Foreign Policy” // *Journal of International relations and Development*. 2007. Vol. 10, № 4. P. 362-386.
32. Chen X. Community and policing strategies: A Chinese approach to crime control // *Policing and Society*. 2002. № 12. P. 1-11.
33. Chomsky N. Simple Truths, Hard Problems: Some Thoughts on Terror, Justice, and Selfdefence // *Philosophy*. 2005. Vol. 80. P. 5-28.
34. Christenson G.A. The Doctrine of Attribution in State Responsibility. In: Lillich R.B. (Ed.) *International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1983.
35. Clark I. Legitimacy and Norms. In: *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 207-226.
36. Cockayne J., Malone D. The Ralph Bunche Centennial: Peace Operations Then and Now // *Global Governance*. 2005. № 11. P. 330-345.
37. Cohen J. Whose Sovereignty? Empire Versus International Law // *Ethics and International Affairs*. 2004. Vol. 18, № 3. P. 1-24.
38. Commentary: the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War / Ed. by J. Pictet. Geneva: ICRC, 1958. 220 p.
39. Cottey A. Beyond Humanitarian Intervention: The New Politics of Peacekeeping and Intervention // *Contemporary Politics*. 2008. Vol. 14, № 4. P. 429-430.
40. Crawford J. «First Report on State Responsibility», A/CN.4/490/Add.5.
41. David E. *Principles de droit des conflits armés*. Bruxelles: Bruylant, 1994.
42. Deng F.M. From “Sovereignty as Responsibility” to the “Responsibility to Protect” // *Global Responsibility to Protect*. 2010. Vol. 2. P. 364-369.
43. Dennis M. Non-application of Civil and Political Rights Treaties Extraterritorially During Times of International Armed Conflict // *Israel Law Review*. 2007. P. 70-78.
44. Dinnen S. *Law and order in a weak state: Crime and politics in Papua New Guinea*. Honolulu: University of Hawai’i Press, 2001.
45. Djiena Wembou M-C. Le droit d’ingérence humanitaire: un droit aux fondement incertains, au contenu imprécis et géométrie variable // *African Journal of International and Comparative Law*. 1992. Vol. 4, № 3. P. 570-591.
46. Dorfman A., Messinger R. Toward a Jewish Argument for the

Responsibility to Protect. In: Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century / Ed. By R. Cooper and J. Kohler. New York: Palgrave Macmillan, 2009. P. 61-75.

47. Downie R.D. Learning from Conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the Drug War. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1998.

48. 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.

49. 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. 180 p.

50. Dutton M. Policing and punishment in China: From patriarchy to “the people”. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

51. Emanuelli C. Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire. Montréal: Wilson et Lafleur Itée, 1995.

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

53. Evans G. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect // Wisconsin International Law Journal. 2006. Vol. 24. P. 703-722.

54. Evans G. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... And Gone? // International Relations. 2008. Vol. 22, № 3. P. 295-296.

55. Falk R. International Law and the Future // Third World Quarterly. 2006. Vol. 27, № 5. P. 731-732.

56. Findlay M. The Globalization of Crime: Understanding Transitional Relationships in Context. Cambridge: CUP, 1999.

57. Findlay T. The Use of Force in UN Peace Operations. SIPRI / Oxford University Press, 2002. 475 p.

58. From Local to Global: Making Peace Work for Women / The NGO Working Group on Women, Peace and Security. Security Council Resolution 1325 – Five Years on Report. New York, 2005.

59. Glennon M.J. The Emerging Use-of-Force Paradigm // Journal of Conflict & Security Law. 2006. Vol. 11, № 3. P. 309-317.

60. Goldsmith A., Dinnen S. Transnational police building: Critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands // Third World Quarterly. 2007. № 28. P. 1091-1109.

61. Goodman R. Humanitarian Intervention and Pretexts for War // The American Journal of International Law. 2006. Vol. 100, № 1. P. 107-141.

62. 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.

63. Greenwood C. IHL and UN Military Operations // *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 1, 1998. P. 20-37.

64. 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.

65. Hansen A.S. From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations. Adelphi Paper 343. Oxford, UK: The International Institute for Strategic Studies, 2002. 140 p.

66. Hehir A. The Responsibility to Protect: “Sound and Fury Signifying Nothing”? // *International Relations*. 2010. Vol. 24, № 2. P. 218-239.

67. Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. Customary International Humanitarian Law. Vol. 1: Rules. Cambridge: University Press, 2005.

68. Hodgson D. Individual Duty within a Human Rights Discourse. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2003.

69. Higgins A. As It Wields Power Abroad, U.S. Outsources Law and Order Work // *Wall Street Journal*, 2 February 2004. P. 16-19.

70. 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.

71. Holt V., Taylor G. Protecting Civilians in the Context of the UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges. New York: DPKO, 2009. 384 p.

72. Howard-Hassmann R.E. Mugabe’s Zimbabwe, 2000-2009: Massive Human Rights Violations and the Failure to Protect // *Human Rights Quarterly*. 2010. Vol. 32, № 4. P. 898-920.

73. Hunt C. Protection of Civilians and the Responsibility to Protect: Perspectives and Precedents in the Asia-Pacific, Program on the Protection of Civilians. Brisbane: Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 2009. 90 p.

74. ICJ, Decision 19 December 2005, Democratic Republic of Congo vs. Uganda.

75. ICRC ‘International Humanitarian Law and International Human Rights Law: Similarities and Differences’ // *Advisory Service on International Humanitarian Law*. 2013 (01). P. 14-28.

76. ICRT to P, Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect, 15th September, 2009.

77. ICTY, the Prosecutor v. Furundžija, IT-95-17/1-A, Judgement (Appeal Chamber), 21 July 2000.

78. ILC Articles on the Responsibility of States for Internationally

Wrongful Acts, UN Doc. A/56/10 (2001).

79. 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.

80. Independent International Commission on Kosovo. The Kosovo Report. Oxford / New York, 2000.

81. International Commission on Intervention and State Sovereignty. "The Responsibility to Protect": Report. Ottawa, International Development Research Center, 2001. 91 p.

82. International Court of Justice, Judgment of 19 December 2005, Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda).

83. International Crisis Group. Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo, and Uganda. Africa Report 112, 28th June 2006.

84. Jiao A.Y. Crime control through saturated community policing: A corporate policing model // International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. 1997. № 21. P. 77-92.

85. Karimova T., Giacca G., Casey-Maslen S. United Nations Human Rights Mechanisms and the Right to Education in Insecurity and Armed Conflict. Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights / Protect Education in Insecurity and Conflict, 2013.

86. Kelly M. Legal Factors in Military Planning for Coalition Warfare and Military Interoperability // Australian Army Journal. Autumn 2005. Vol. 11, № 2. P. 160-183.

87. Kelly M. Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: The Search for a Legal Framework. Dordrecht: Kluwer Law International, 1999. 311 p.

88. Kenneth P. Yeager v. Islamic Republic of Iran, 17 Iran-U.S. Claims Tribunal Reports, 1987, vol. IV.

89. Krasner S. Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999. 280 p.

90. Krisch N. International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order // The European Journal of International Law. 2005. Vol. 16, № 3. P. 369-408.

91. Lauterpacht H. The Development of International Law by the International Court. Cambridge: Grotius Publications, 1982.

92. Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, International Court of Justice

Report, 9 July 2004.

93. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, International Court of Justice Reports 1996.

94. Leng Y. Community policing in the process of urbanizations of the countryside // Public Security Research. 2003. № 1. P. 50-64.

95. Lessons Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), United Nations, December 1999.

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

97. Loizidou v. Turkey, Judgment of 18 December 1996, ECHR Reports 1996-VI.

98. Lu Q. Community reform and community policing strategy // Journal of Chinese People's Security University. 2001. № 3. P. 52-61.

99. Luck E.C. A Response // Global Responsibility to Protect. 2010. Vol. 2. P. 178-183.

100. Luck E.C. Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect // Global Responsibility to Protect. 2009. Vol. 1, № 3. P. 12-20.

101. Luck E.C. The United Nations and the Responsibility to Protect. Muscatine, IA: The Stanley Foundation, 2008. 300 p.

102. Mastorodimos K. The Utility and Limits of International Human Rights Law and International Humanitarian Law's Parallel Applicability // USAK Yearbook. 2010. Vol. 3. P. 123-143.

103. Matthews H. The interaction between international human rights law and international humanitarian law: seeking the most effective protection for civilians in non-international armed conflicts // The International Journal of Human Rights. 2013. Vol. 17, Is. 5-6. P. 620-652.

104. 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.

105. McLeod A. Royal Papua New Guinea constabulary community perceptions survey. Report produced for the AusAID RPNGC Development Project, 2004.

106. Meron T. Human Rights in International Strife: Their International Protection. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1987. 349 p.

107. Meron T. The Humanization of Humanitarian Law // American Journal of International Law. July 2000. № 94. P. 239-340.

108. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986, International Court of Justice Reports 1986 (Nicaragua case).

109. Mosler H. The International Society as a Legal Community // Recueil des Cours de l'Academie de Droit International. 1974. № IV (140). P. 1-15.

110. Movement of the Non-Aligned Countries (NAM), XIII Ministerial Conference, 8-9 April, 2000.

111. Murphy S.D. Inter-American Human Rights Commission Decision on Cuba Detainees // American Journal of International Law. July 2002. Vol. 96, № 3. P. 728-745.

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

113. Nardin T. Humanitarian Imperialism: Response to "Ending Tyranny in Iraq" // Ethics and International Affairs. 2005. Vol. 19, № 2. P. 21-26.

114. Nesiha V. et al. Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures. New York: International Centre for Transitional Justice, 2006.

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

116. Organization of American States. Detainees in Guantanamo Bay, Cuba. (12 March 2002). Decision on Request for Pecuniary Measures.

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

118. 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.

119. Peters A. Humanity as the Λ and Ω of Sovereignty // European Journal of International Law. 2009. Vol. 20, № 3. P. 513-544.

120. Popovski V. Responsibility to Protect. In: New Perspectives on Human Security / Ed. by M. McIntosh and A. Hunter. Sheffield: Greenleaf Publishing, 2010. P. 204-219.

121. Prosecutor v. Dusko Tadić, Appeals Chamber, Judgment of 15 July 1999, IT-94-1-A (Tadić case), reprinted in 38 ILM, 1999, 1518.

122. Provost R. International Human Rights and Humanitarian Law. Cambridge: University Press, 2002.

123. Questions relating to settlers of German origin in Poland, Advisory Opinion of 10 September 1923, Permanent Court of International Justice, Series B, № 6.

124. Ramsbotham O.P. Islam, Christianity, and Forcible Humanitarian Intervention // Ethics and International Affairs. 1998. Vol. 12. P. 95-100.

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

126. Respect for Human Rights in Armed Conflicts, Report of the

Secretary-General, UN Doc. A/8052 (1970).

127. Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States (St. Paul, Minnesota, 1987).

128. Rid T. War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq. London: Routledge, 2007.

129. Roberts A. Intervention: One Step Forward in Search of the Impossible // International Journal of Human Rights. 2003. Vol. 7, № 3. P. 142-153.

130. Roberts A. What is Military Occupation? // British Yearbook of International Law, 1984. P. 288-304.

131. Sandoz Y., Swinarski C., Zimmerman B. (Eds.) Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Leiden: Martinus Nijhoff, 1987. 1509 p.

132. Sarkin J. The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect // Journal of African Law. 2009. Vol. 53, № 01. P. 1-33.

133. 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.

134. Sassoli M. Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers // European Journal of International Law, 2005. P. 685-704.

135. Saul B. The Dangers of the United Nations' "New Security Agenda": "Human Security" in the Asia-Pacific Region // Asian Journal of Comparative Law. 2006. Vol. 1, № 1. P. 1-35.

136. Scelle G. Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel. In: Schätzel W., Schlochauer J.J. (Eds.) Rechtsfragen der Internationalen Organisation-Festschrift Hans Wehberg. Frankfurt am Main: Klostermann, 1956.

137. Second Report on State Responsibility, Document A/CN.4/425 & Add. 1 // Yearbook of the ILC, 1989, Vol. II, Part 1.

138. Secretary-General's report on women, peace and security, S/2008/622, national action plans and statements of Member States at open debates of Security Council, S/PRST/2004/40, S/PRST/2005/52, S/PRST/2006/42, S/PRST/2007/5.

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

140. Serafino N.H. Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions. Washington, DC:

Congressional Research Service, 2004.

141. Shaw V.N. Social control in China: A study of Chinese work units. London: Praeger, 1996.

142. Sklansky D. Democracy and the police. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

143. Skogan W.G. Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods. Berkeley: University of California Press, 1990.

144. Slaughter A.-M., Feinsein L. A Duty to Prevent // Foreign Affairs. 2004. Vol. 83, № 1. P. 136-150.

145. South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Joint Dissenting Opinion of Sir Percy Spender and Sir Gerald Fitzmaurice, ICJ Reports 1962.

146. Stahn C. Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? // American Journal of International Law. 2007. Vol. 101, № 1. P. 99-120.

147. 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.

148. Strauss E. A Bird in the Hand Is Worth Two in the Bush: On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect // Global Responsibility to Protect. 2009. Vol. 1, № 3. P. 291-323.

149. Summary of the Report of the Secretary-General on "Implementing the Responsibility to Protect", 16 February 2009.

150. Teitt S. Assessing Polemics, Principles and Practices: China and the Responsibility to Protect // Global Responsibility to Protect. 2009. Vol. 1, № 2. P. 208-236.

151. Teson F. Ending Tyranny in Iraq // Ethics and International Affairs. 2005. Vol. 19, № 2. P. 1-20.

152. Teson F. Of Tyrants and Empires: Reply to Terry Nardin // Ethics and International Affairs. 2005. Vol. 19, № 2. P. 25-30.

153. Thakur R. In Defence of the Responsibility to Protect // The International Journal of Human Rights. 2003. Vol. 7, № 3. P. 160-178.

154. Thakur R. Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS // Security Dialogue. 2002. Vol. 33, № 3. P. 323-340.

155. Thakur R. Law, Legitimacy and the United Nations // Melbourne Journal of International Law. 2010. Vol. 11, № 1. P. 1-26.

156. The Initiative for Inclusive Security and International Alert Joint Publication. Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. Washington D.C., 2004.

157. The Prosecutor v Tadic, Appeal Chamber Judgment, 15 July

1999, Case № IT-94-1.

158. Thomas P. The Pacific: Gender Issues in Conflict and Peacemaking. In: Building Sustainable Peace: Gender Mainstreaming in Conflict Transformation / Ed. by R. Baksh et al. London: Commonwealth Secretariat, 2005.

159. 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.

160. UNIFEM. Securing the Peace: Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes. New York: UNIFEM, 2005. 23 p.

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

162. United Nations General Assembly Resolution XXIII 'Respect for Human Rights in Armed Conflicts' / Final Act of the International Conference on Human Rights. United Nations publications, Sales № E.68.XIV.2.

163. 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.

164. 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.

165. 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.

166. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. UN DPKO, 2008. 100 p.

167. 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.

168. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran), International Court of Justice Reports, 1980.

169. Vité S. L'applicabilité du droit International de l'Occupation Militaire aux Activités des Organisations Internationales // IRRC, March 2004, № 853. P. 215-224.

170. Weiss T.G. Humanitarian Intervention: Ideas in Action. Cambridge: Polity, 2007. 312 p.

171. Welsh J. Implementing the "Responsibility to Protect": Where Expectations Meet Reality // Ethics and International Affairs. 2010. Vol. 24, № 2. P. 415-430.

172. Welsh J. The Responsibility to Protect: Securing the Individual in International Society? In: From Rights to Responsibilities / Ed. by O. Jütersonke and K. Krause. Geneva: Programme for Strategic and International Security Studies (PSIS), 2006. P. 23-44.

173. Welsh J. Turning Words into Deeds? The Implementation of the "Responsibility to Protect" // Global Responsibility to Protect. 2010. Vol. 2. P. 149-154.

174. Wong S.W. Delinquency control and juvenile justice in China // Australia and New Zealand Journal of Criminology. 1999. № 32. P. 30-38.

175. Yu D., Zheng X., Su T. The encyclopedia for chiefs of local police stations. Beijing: Red Flag Press, 1997.

176. Zacklin R. Beyond Kosovo: The United Nations and Humanitarian Intervention // Virginia Journal of International Law. 2001. Vol. 41, № 4. P. 923-940.

177. Zhang L., Zhou D., Messner S. Crime prevention in a communitarian society: Bang-jiao and tiao-jie in the People's Republic of China // Justice Quarterly. 1996. № 13. P. 202-228.

178. Zhou G. Correctly understand the further improvement of community policing with Chinese characteristics // Public Security Research. 2003. № 10. P. 44-61.

Электронные ресурсы

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

2. Как саудовский бизнесмен повлияет на белорусские списки невыездных в ЕС? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.tut.by/politics/358985.html>.

3. Конституция Китайской Народной Республики (принята на V сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва 4 декабря 1982 г.; с поправками 1988, 1993,

1999 и 2004 гг.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=31>.

4. Объединенные военно-морские силы Евросоюза провели наземную операцию в Сомали [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://warsonline.info/somali/obedinennie-voenno-morskie-silivrosoiuza-proveli-nazemnuiu-operatsiiu-v-somali.html>.

5. Официальный сайт ООН. Цифры и факты (по состоянию на 31 августа 2015 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

6. Программа просветительской деятельности «Геноцид в Руанде и ООН» / Сайт Программы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/preventgenocide/rwanda/>.

7. СБ ООН продлил на год операцию ЕС в Боснии и Герцеговине [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ria.ru/world/20131112/976403383.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter.

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

9. Bearpark A. “The private security sector – partner or parasite?” / Chatham House discussion, February 21, 2007 [URL]. Mode of access: <http://www.chathamhouse.org.uk>.

10. Berndtsson J. The privatization of security and state control of force: Changes, challenges and the case of Iraq, Unpublished PhD Thesis. University of Gothenburg (Sweden), 2009 [URL]. Mode of access: <https://idw-online.de/en/news309730>.

11. Blain B. The role of private and mercenary armies in international conflict [URL]. mode of access: <http://www.informationclearinghouse.info/article3396.htm>.

12. Bowling B. Sovereignty vs. security: Transnational policing in the contemporary Caribbean // Caribbean Journal of Criminology and Social Psychology. 2006. № 1 (21) [URL]. Mode of access: <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/01/84/31/sovereigntyvssecurity.pdf>.

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

14. Chomsky N. Kosovo, East Timor, R2P, and Ian Williams // Foreign Policy in Focus (August 17, 2009) [URL]. Mode of access: http://fpif.org/kosovo_east_timor_r2p_and_ian_williams/.

15. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Country Reports [URL]. Mode of access: <http://www>.

un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm.

16. Evans Paul v. Prosper Avril, Case № 91-0399 [URL]. Mode of access: <http://avalon.law.yale.edu/diana/0399.asp>.

17. Filártiga v. Peña Irala 630 F. 2d 876, 889 (2nd Cir. 1980) [URL]. Mode of access: <http://openjurist.org/630/f2d/876/filartiga-v-pena-irala>.

18. Forti v. Suarez-Mason (N.D.CAL.1987) [URL]. Mode of access: <http://casetext.com/case/forti-v-suarez-mason>.

19. Gantz P.H. The Private Sector's Role in Peacekeeping // Refugees International, 18 November 2003 [URL]. mode of access: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/261/41034.html>.

20. Isenberg D. Africa: The Mother of All PMC [URL]. Mode of access: http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/africa-the-mother-of-all_b_509111.html.

21. 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]. Mode of access: <http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/Delalic%20Index%20PartIII.htm>.

22. Kadic v. Karadzic, 70 F. 3d 232, 250 (2nd Cir. 1995) [URL]. Mode of access: <http://uniset.ca/other/cs5/70F3d232.html>.

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

24. National Implementation of Security Council resolution 1325 (2000) [URL]. Mode of access: http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/national_level_impl.html.

25. Peace Women / Women's International League for Peace and Freedom [URL]. <http://www.peacewomen.org/>.

26. Powley E. Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament // Women in Parliament: Beyond Numbers. Stockholm: IDEA [URL]. Mode of access: <http://www.idea.int/publications/wip2/upload/Rwanda.pdf>.

27. Prosecutor v. Zlatko Aleksovski [URL]. Mode of access: <http://www.icty.org/x/cases/aleksovski/acjug/en/ale-asj000324e.pdf>.

28. Sandline International Official Homepage [URL]. Mode of access: <http://www.sandline.com/site/>.

29. Sosa v. Alvarez-Machain; United States v. Alvarez-Machain, 124 S. Ct. 2739 (US, 2004) [URL]. Mode of access: http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2003/2003_03_339.

30. Speech given by President Hugo Chávez at 60th UN General Assembly. New York, Thursday September 15, 2005 [URL]. Mode of access: <http://www.embavenez-us.org/news.php?nid=1745>.

31. Special Court for Sierra Leone and the Residual Special Court for Sierra Leone [URL]. Mode of access: <http://rscsl.org/>.

32. Statement by Professor Noam Chomsky to the United Nations General Assembly Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect 23 July 2009 [URL]. Mode of access: <http://zeroanthropology.net/2009/09/06/noam-chomsky-dialogue-on-the-responsibility-to-protect/>.

33. The Supreme Court of the United States, Judgment of 29 June 2006, Hamdan v. Rumsfeld / Сайт Верховного Суда США [URL]. Mode of access: <http://www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf>.

34. The Waco Massacre / Сайт “Serendipity” [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.serendipity.li/waco.html>.

35. UN Women Doc. E/2004/27-E/CN.6/2004/14 [URL]. Mode of access: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw48/documents.html>.

36. Women and Elections. Guide to promoting the participation of women in elections [URL]. Mode of access: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/womenandelections.html>.

Пётр Геннадьевич ЗВЕРЕВ
кандидат юридических наук

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
ВО ВРЕМЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ**

МОНОГРАФИЯ

**Корректор - Артамонова Е.В.
Технический редактор,
компьютерная верстка
оригинал-макета - Удальцова Е.В.**

Сдано в набор - 16.02.2016. Подписано в печать - 25.02.2016.

Формат 60x90 1/16.

Тираж - 200 экз. Объем - 19,5 усл. п.л. Заказ № 234.

Научно-исследовательское и редакционно-издательское отделение

Калининградского филиала

Санкт-Петербургского университета МВД России.

Тираж изготовлен на участке оперативной полиграфии

Калининградского филиала

Санкт-Петербургского университета МВД России.

236006, г. Калининград, ул. Ген. Галицкого, 30.

