

Международная безопасность

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПЕРАЦИЙ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА (взгляд исследователя с практическим опытом)¹

Б.Р. Тузмухамедов*

1. Вместо введения

За свою относительно недолгую историю “Московский журнал международного права” неоднократно предоставлял свои страницы авторам, анализировавшим различные аспекты операций по поддержанию мира (далее: ОПМ), а также исследовавшим конкретные операции.

На мой взгляд, наиболее содержательным материалом, несмотря на его краткость, анализировавшим общие вопросы ОПМ, была статья О.Н. Хлестова², опубликованная в связи с принятием Закона РФ “О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности”. Тщательный анализ правовых основ нынешней — “натовской” — операции в Боснии и Герцеговине содержала статья В.А. Романова³. Информативным, хотя и свободным от правового анализа, был материал В.М. Барынькина об участии российского воинского контингента в ОПМ в бывшей Югославии⁴. Т.Д. Бадтиев привлек внимание к ОПМ на Кипре⁵, дающей, хотя бы уже в силу своей пространности, немало материала для правового анализа. Чрезвычайно актуальному новому направлению — проблемам ОПМ в регионе СНГ — посвятил свою статью Б.А. Бекмурзаев⁶, одновременно опубликовав практически идентичный текст в другом авторитетном правовом издании⁷, очевидно для того, чтобы расширить свою аудиторию.

* Автор — кандидат юридических наук, доцент. Участник операции ООН по поддержанию мира в бывшей Югославии, советник британского кавалерийского батальона Сил ООН по охране (1994—1995 гг.). Подробнее об авторе см. № 2 нашего журнала за 1996 год.

Некоторым диссонансом на этом фоне прозвучала заметка А.В. Шепельского⁸, посвященная, судя по заголовку, достаточно устоявшемуся институту военных наблюдателей. Взявшись взглянуть на него по-новому, автор лишь запутал и самого себя, и неподготовленного читателя. Он наделил военных наблюдателей правом на вооруженную самозащиту, несовместимым с их статусом и сложившимся обыкновением, и распространил понятие “военный наблюдатель” еще и на инспекторов и наблюдателей, осуществляющих проверку соблюдения договоров об ограничении вооружений и документов о мерах доверия в военной области, и даже в какой-то степени, если я его правильно понял, на военнослужащих коллективных сил по поддержанию мира.

За время, прошедшее после опубликования ряда фундаментальных трудов, в которых исследовались правовые проблемы ОПМ⁹, отечественная международно-правовая доктрина, к сожалению, не обогатилась столь же заметными и доступными юридическому сообществу работами. Единственным известным мне исключением стал выпущенный мизерным тиражом научный доклад¹⁰, в котором наряду с политическими, военными и другими аспектами ОПМ рассматривается и международно-правовая составляющая их подготовки и проведения. К несомненным достоинствам данной работы, в которой наряду с теоретиками участвовали авторы, обладающие немалым дипломатическим и военным опытом подготовки и проведения ОПМ, я бы отнес сопоставительный анализ международно-правовых источников и практики ОПМ, проводимых ООН, с одной стороны, и СНГ — с другой.

Хотелось бы внести свой вклад в эту дискуссию, высказав точку зрения по вопросам, уже обсуждавшимся в других работах, и обратив внимание на некоторые новые для отечественной доктрины проблемы, имеющие прикладное значение.

2. Существует ли в международном праве понятие “операция по поддержанию мира”?

Поддержание международного мира и безопасности есть главная цель ООН, сформулированная в ее Уставе. Достижение этой цели — задача Организации и всех ее органов. ОПМ — всего лишь одно из средств достижения главной цели ООН. Особенность именно этого средства заключается в том, что оно не предусмотрено ни Уставом, ни каким-либо иным юридически обязывающим актом. Конечно, операции по поддержанию мира неоднократно анализировались в трудах авторитетных ученых на основе документов ООН, практики их проведения, однако достижения международно-право-

вой доктрины пока еще не воплотились в норму международного договора.

Неурегулированность ОПМ в международном праве тесно связана с неустойчивостью терминологии, употребляемой в связи с этим явлением¹¹. Один и тот же русский термин “поддержание мира” имеет одно значение, когда он употреблен в Уставе ООН, и другое, когда он входит в словосочетание “операция по поддержанию мира”. В английском языке для этих целей используются разные термины: в первом случае — это “*maitenenance of peace*”, во втором — “*peace-keeping*”. Однако обращение к французской и испанской терминологии обнаруживает употребление, сходное с русским языком. Во французском языке уставному термину “поддержание мира” соответствует “*le maintien de la paix*”, тем же термином обозначаются ОПМ: “*les operations de maintien de la paix*”; в испанском применяются, соответственно, “*el mantenimiento de la paz*” и “*las operaciones de mantenimiento de la paz*”. Получается, что как минимум в трех из пяти языков, на которых составлен Устав ООН, — испанском, русском и французском — аккуратное следование уставной терминологии приводит к некоторому смешению понятий, в то время как в английском языке относительная точность понятийного аппарата достигается в ущерб строгости юридической терминологии. Такая неустойчивость терминологии по формальному признаку затрудняет помещение ОПМ в определенную ячейку в сложной структуре современного международного права.

Проблема понятийного аппарата усложнилась после обнародования доклада бывшего Генерального секретаря ООН Бутроса Бутроса Гали “Повестка дня для мира”¹², впоследствии изданного с дополнениями¹³. В этих документах была предложена достаточно сложная градация инструментария обеспечения международного мира и безопасности, включающего превентивную дипломатию, миротворчество, поддержание мира, послеконфликтное миростроительство, разоружение, санкции и принудительные меры. Границы между этими средствами размыты, а некоторые из современных ОПМ носят настолько многокомпонентный характер, что могут включать элементы нескольких или даже всех перечисленных выше средств и методов.

Примечательно, что в дополнительном варианте доклада бывшего Генерального секретаря ООН в качестве родового понятия был предложен термин “операции по обеспечению мира”¹⁴, чему в английском тексте соответствовало “*peace operations*”¹⁵. При том что доклад был подготовлен по просьбе Совета Безопасности ООН, он является аналитической разработкой, сделанной главным административным должностным лицом организации, но не органами, облеченными политическими полномочиями. В юридическом смысле его

едва ли можно рассматривать даже в качестве вспомогательного источника для уяснения истинного смысла рассматриваемых терминов¹⁶.

Актуальность проблемы понятийного аппарата резко возросла после того, как собственные операции стали проводить организации иные, чем ООН, прежде всего НАТО и СНГ. Всегда ли ООН, с одной стороны, и подобные организации — с другой, вкладывают одинаковый смысл в то, что они называют ОПМ?

Таким образом, приходится признать, что в международном праве отсутствует четкое понимание ОПМ. Оно затруднено, поскольку отсутствует как четкое нормативное регулирование ОПМ, так и устоявшееся и единообразное понимание содержания самого этого понятия.

3. Существует ли устойчивое международно-правовое регулирование проведения операций по поддержанию мира?

Уже было отмечено, что в международном праве отсутствует юридически обязательный источник, который определял бы ОПМ в том виде, как они сформировались и осуществлялись до настоящего времени. В отсутствие такого источника бывшим Генеральным секретарем ООН Дагом Хаммаршельдом была предложена концепция “шестой с половиной главы Устава ООН”¹⁷. Смысл ее в том, что неспособность ООН использовать потенциал мер по поддержанию мира и принуждению к миру, заложенный в ее Уставе, вызвала к жизни меры, выходящие за пределы мирных средств, очерченных в главе VI, но и не достигающие уровня использования вооруженных сил, предусмотренного в главе VII¹⁸.

Такая концепция является плодом весьма либерального толкования Устава ООН. Однако можно ожидать, что в условиях, когда практическая потребность в ОПМ нарастает, а сам Устав не предоставляет адекватных средств их регулирования, она будет сохранять привлекательность и своих сторонников.

Итак, Устав не содержит достаточной и стабильной правовой основы для проведения ОПМ. Правовой основой для каждой операции являются резолюции Совета Безопасности, санкционирующие ее проведение и определяющие ее мандат. Такие резолюции, безусловно, несут правовую нагрузку, но они являются административными актами, имеющими целевое назначение и ограничения по времени действий. Нельзя отрицать значения других документов ООН, в частности материалов Совета Безопасности, докладов Генерального секретаря, где выдвигаются принципы проведения ОПМ, обобщает-

ся их опыт, выдвигаются идеи по их совершенствованию и развитию. Однако в юридическом смысле лишь некоторые из этих документов могут в лучшем случае расцениваться как вспомогательные средства толкования, иными словами, как материалы, помогающие понять суть ОПМ, но не определяющие их правовой статус, права и обязанности сторон, так или иначе причастных к их осуществлению, и т.д.

Иными словами, между основополагающим документом — Уставом ООН, прямо не предусматривающим ОПМ, — и резолюциями Совета Безопасности, санкционирующими операцию и формулирующими ее мандат, существует значительный пробел. В условиях растущего числа и многообразия современных ОПМ отсутствие стабильной правовой основы затрудняет выработку мандата, снижает эффективность операций, пагубно влияет на доверие мирового сообщества к такой форме поддержания международного мира и безопасности.

На первый взгляд может показаться, что наиболее практичным способом восполнения этого пробела стало бы принятие поправок к Уставу ООН путем изменения отдельных статей или даже включения новой специальной главы¹⁹. Например, почему бы не внести поправку в ст. 40 или ст. 41 Устава, дополнив одну из них абзацем, в общих чертах регулирующим проведение ОПМ? Напомним, что в ст. 40 речь идет о полномочии Совета Безопасности принимать временные меры для предотвращения ухудшения ситуации, угрожающей международному миру и безопасности. Статья 41 регулирует принятие мер, не связанных с использованием вооруженных сил. Силы, участвующие в ОПМ под руководством ООН, нельзя назвать вооруженными силами, как их понимает Устав, так что такая поправка могла бы показаться вполне уместной.

В реальности принятие поправок является наименее вероятным путем нормативного урегулирования ОПМ. Об этом свидетельствует опыт долгих и безрезультатных попыток изменения некоторых положений Устава. Рассчитывать на способность ООН принять поправки по такому важному и чувствительному вопросу, как правовое обоснование ОПМ, едва ли приходится. Кроме того, многокомпонентный и многофункциональный характер современных ОПМ делает нереальной и нецелесообразной их жесткую фиксацию в той или иной главе или статье Устава ООН. Современные ОПМ могут состоять из военного, гражданского, полицейского компонентов; они могут выполнять функции по поддержанию мира, принуждению к миру или восстановлению мира.

Можно предложить иной вариант: разработку конвенции ООН, конкретизирующей положения Устава ООН применительно к операциям по поддержанию мира. Например, речь могла бы идти о разработке рамочного документа, устанавливающего прежде всего по-

нятийный аппарат, а также общие и оперативные принципы проведения ОПМ, основы статуса их участников. Рамочный документ в дальнейшем мог бы дополняться специальными соглашениями, более подробно регулирующими отдельные аспекты ОПМ.

С юридической точки зрения такая конструкция вполне корректна и опирается на уже имеющийся опыт. Наглядный пример — Конвенция 1981 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие²⁰. Текст собственно конвенции содержит общие положения, конкретные же запреты на необнаруживаемые осколки, мины-ловушки, зажигательное оружие, ослепляющие лазеры включены в протоколы, прилагаемые к конвенции.

В рамках ООН существуют органы, где такой документ может быть разработан, — это Специальный комитет по операциям по поддержанию мира и Комиссия международного права. Есть уже и отдельные элементы, которые могли бы быть доработаны и составить как рамочную конвенцию, так и конкретизирующие ее соглашения. Это рабочие документы Совета Безопасности, например Записка его Председателя от 28 мая 1993 г., содержащая перечень оперативных принципов проведения ОПМ²¹. Сюда же можно отнести доклад Генерального секретаря ООН 1990 года, включающий типовое соглашение о статусе сил при проведении ОПМ²². К предлагаемой структуре в принципе могла бы быть отнесена уже заключенная Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 года²³. Наконец, это растущая группа соглашений, в которых государства—члены ООН уведомляют Секретариат ООН о ресурсах, которые они смогут предоставить для проведения ОПМ²⁴.

4. Регулирование участия в операциях по поддержанию мира в соответствии с российской Конституцией и законодательством²⁵

Деятельность органов государственной власти применительно к участию России в ОПМ регулируется положениями Конституции РФ 1993 года, которые определяют их полномочия в области внешней политики и обороны²⁶. В Российской Федерации баланс этих полномочий заметно смещен в сторону Президента. Именно Президент руководит внешней политикой и обороной и является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами. Соответственно, именно по приказу Президента российские воинские контингенты могут направляться для участия в ОПМ. Это пол-

номочие главы государства отчасти уравнивается прерогативой верхней палаты российского парламента — Совета Федерации — решать вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами российской территории. Роль нижней палаты — Государственной Думы — менее значительна, хотя в принципе она может использовать свои бюджетные полномочия для влияния на решение главы государства.

Статьи Конституции конкретизируются и дополняются актом, специально регулирующим использование российского персонала в ОПМ. Это Федеральный закон “О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности” 1995 года²⁷. Закон регулирует предоставление российского персонала для участия в операциях по поддержанию мира, осуществляемых по решению Совета Безопасности ООН региональными органами или на основании двусторонних или многосторонних договоров Российской Федерации, которые не являются принудительными действиями в соответствии с Уставом ООН. Он определяет процедуру взаимодействия между органами государственной власти при принятии решения о направлении российского персонала для участия в международных операциях.

Можно сказать, что этот закон отчасти основывается на концепции “шестой с половиной главы”, в соответствии с которой проводятся ОПМ, выходящие за пределы дипломатических методов, но еще не приобретающие характера принудительных действий.

В той части, в которой закон касается принудительных действий, он отличается некоторой недосказанностью. Он упоминает “международные принудительные действия с использованием вооруженных сил, осуществляемые по решению Совета Безопасности ООН”, однако умалчивает, применяется ли он к аналогичным действиям на региональном уровне в рамках ч. 1 ст. 53 Устава ООН. Это актуальный вопрос для СНГ, в рамках которого действуют собственные документы о порядке осуществления региональных принудительных мер.

Некоторые из положений этого закона вызывают сомнения с точки зрения Конституции РФ и положений Устава ООН, принимая во внимание предусмотренный ч. 4 ст. 15 Конституции механизм упрощенной трансформации норм международного права в национальную правовую систему. Закон может вступить в конфликт с некоторыми важными, хотя и дремлющими, положениями Устава ООН.

Например, если когда-нибудь вступит в действие ст. 43 Устава и между членами ООН и Советом Безопасности будут заключены соглашения о предоставлении вооруженных сил, соответствующие

воинские контингенты должны будут предоставляться Совету Безопасности по его требованию. Несмотря на это положение Устава ООН, российский закон устанавливает общее правило, в соответствии с которым Россия “самостоятельно с учетом ее обязательств по Уставу ООН и другим международным договорам определяет в каждом случае целесообразность своего участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности” (ст. 5). Иными словами, обязательства по международному праву лишь учитываются при выработке окончательного решения. Таким образом, возможна, хотя и теоретически, ситуация, когда России придется выбирать между применением национального закона вопреки ее международным обязательствам либо, напротив, подчинением норме Устава ООН вопреки национальному закону. Конституция Российской Федерации допускает только второй вариант. В соответствии с ней “если международным договором Российской Федерации предусмотрены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”. Напрашивается вывод о том, что российский законодатель, по существу, принял оговорку к Уставу ООН, сделав это не только с полувечным опозданием, но и с нарушением норм Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, ст. 19 которой допускает формулирование оговорок только “при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему”.

Примечательно, что в 1945 году, когда сенат Конгресса США рассматривал Устав ООН в порядке ратификации, некоторые сенаторы пытались добиться принятия оговорки к ст. 43, которая позволяла бы Конгрессу одобрять или запрещать использование американских воинских контингентов в каждом конкретном случае. Большинство же сенаторов полагали, что в самом Уставе заложены гарантии ненанесения ущерба национальным интересам. Во-первых, соглашение в любом случае подлежало бы ратификации, о чем прямо сказано в ч. 3 ст. 43. Во-вторых, США как постоянный член Совета Безопасности могли бы заблокировать решение Совета о введении в действие такого соглашения²⁸.

Все же, несмотря на отмеченные недостатки, закон о порядке предоставления персонала восполняет пробел в законодательстве по вопросам внешней политики и обороны. Предусмотренные им процедуры применялись уже неоднократно, в частности в связи с участием российского контингента в международной операции IFOR/SFOR в Боснии и продлением его мандата, а также при направлении контингента в район грузино-абхазского конфликта. Впрочем, закон не применялся к операции в Таджикистане, хотя участие в ней российского контингента подлежит урегулированию в соответствии с ним. Другой пример негативного свойства: в течение

нескольких месяцев после истечения действия Указа Президента РФ об участии российской бригады в ОПМ в Боснии и Герцеговине глава государства не издавал нового указа, продлевающего ее участие в многонациональной операции. Строго говоря, начиная с 31 июля 1998 г., когда закончилось действие предыдущего Указа²⁹, пребывание российской бригады в этой стране противоречило национальному законодательству и не должно было финансироваться и обеспечиваться иным образом.

Подобное законодательство или иные формы правового регулирования существуют и в других странах. По процедуре принятия решения с российским законом сходен японский Закон о международном сотрудничестве в деле мира 1992 года³⁰. В США еще в 1945 году был принят Закон об участии в ОПМ, разрешающий Президенту заключить с Советом Безопасности соглашение о предоставлении воинского контингента в соответствии со ст. 43 Устава³¹. Впрочем, этот закон остается дремлющим, как и сама ст. 43, о чем уже было сказано выше. В Германии решением Конституционного суда 1994 года определены условия, при соблюдении которых участие контингентов бундесвера в операциях по поддержанию мира или по принуждению к миру будет соответствовать Конституции ФРГ³². Это решение, по существу, замещает законодательный акт.

Сравнительный анализ национального правового регулирования направления персонала для участия в ОПМ имеет практическую ценность как для Секретариата ООН, координирующего ОПМ, так и для потенциальных партнеров в проведении многонациональных операций. Взаимное знание национальных процедур выработки и принятия решения повышает предсказуемость, а значит, и доверие к партнеру. Например, для вероятных партнеров России по многонациональной операции могут представлять интерес особенности взаимодействия между Президентом и Советом Федерации при утверждении и продлении мандата. Как уже было показано, они таковы, что участвующий в операции контингент может на некоторое время остаться без национального мандата, но это вовсе не означает, что Россия выходит из данной операции.

Немалую практическую ценность имеет и более широкая осведомленность о национальном законодательстве. Например, американское законодательство запрещает, за отдельными исключениями, использование вооруженных сил в качестве *posse comitatus* (иными словами, в качестве временного правоохранительного органа)³³. У стороннего наблюдателя возникают вопросы: например, действует ли этот запрет только на территории США или же он также запрещает американским военнослужащим, участвующим в ОПМ, заниматься поиском и задержанием местных граждан, подозреваемых в совершении военных преступлений, принимая на себя функ-

цию полиции? Могут ли американские военнослужащие выполнять полицейские функции по поручению международного органа?

Любопытно было бы изучить заметную тенденцию к более активной роли законодательных органов различных государств в принятии решения об участии в операции. Важное значение, особенно в условиях необходимости быстрого развертывания операции, может иметь осведомленность о порядке принятия такого решения в государстве с президентской, парламентской или монархической формой правления. Например, в Великобритании или Японии парламентское большинство формирует правительство и, соответственно, премьер-министр ищет поддержку среди законодателей — соратников по партии. А в США Президенту, представляющему одну партию, порой приходится иметь дело с Конгрессом, на $\frac{2}{3}$ состоящим из оппозиции.

Представляется, что Секретариат ООН выиграет, если создаст банк данных национального законодательства и практики его применения, снабженный авторитетным комментарием. Если ООН это в нынешних условиях не под силу, такую работу, возможно, могли бы взять на себя профильные научно-практические центры, занимающиеся изучением опыта ОПМ и подготовкой персонала для будущих операций. Таких центров за последние годы создано немало в разных странах мира, и в некоторых из них уделяется особое внимание правовым аспектам ОПМ. Например, Оборонным институтом международных правовых исследований (США) предлагается пяти-недельный курс “Правовые аспекты военных операций и ОПМ”. Аналогичный курс, но сфокусированный на ОПМ, длительностью в две недели преподается в канадском Международном центре подготовки к ОПМ им. Лестера Пирсона. Правовым проблемам ОПМ прошлого и будущего уделяется внимание в учебном процессе и научной работе в шведском Национальном оборонном колледже. Подобным центром в России могла бы стать Дипломатическая академия МИД РФ, где уже не один год проводятся междисциплинарные исследования и ведутся курсы, в которых освещаются различные аспекты современных ОПМ.

Здесь же хотелось бы обратить внимание еще на одну правовую проблему, которую не следует упускать из виду при подготовке и проведении ОПМ. Операции, даже если они проводятся в условиях распада государства, органов гражданской власти и основ правопорядка, все же нередко осуществляются в условиях, где сохранились хотя бы остатки правовой системы. Знание этой правовой системы, как и знание местных обычаев, поможет успеху операции, облегчив взаимопонимание с местным населением и создав более выгодные условия для выполнения поставленной задачи.

Хотелось бы привести пример из собственной практики. В начале 1995 года в Боснии и Герцеговине местные власти попытались создать препятствия для использования британским кавалерийским батальоном Сил ООН территории и помещений, выделенных для его основной базы. Командир батальона и его гражданский советник, автор этих строк, проанализировали применимое местное законодательство, включая законы бывшей СФРЮ, и судебные решения. Анализ позволил выработать правовые аргументы, которые были признаны другой стороной. С их помощью удалось предотвратить назревающий конфликт, сохранить за батальоном его базу и дать возрождающимся местным властям возможность спасти свое лицо.

5. Международное гуманитарное право и операции по поддержанию мира

Юристы разных стран, и особенно юридическая служба Международного комитета Красного Креста, уделяли внимание применению норм международного гуманитарного права³⁴ (далее: МГП) в условиях операций по поддержанию мира³⁵. Однако современные и прогнозируемые операции требуют новых подходов с точки зрения МГП.

Участники ранних ОПМ — невооруженные военные наблюдатели или легковооруженные контингенты ООН — с точки зрения Женевских конвенций не имели статуса комбатантов и теоретически могли рассчитывать на защиту, предоставляемую этими конвенциями³⁶. Однако ООН не участвует в этих конвенциях³⁷, хотя именно она несет первоочередную ответственность за военнослужащих, выступающих от ее имени. Означает ли это, что участники ОПМ, не решающих задач по принуждению к миру, лишены защиты, предоставляемой Женевскими конвенциями? С другой стороны, если такая защита предоставляется, например в силу того, что практически все государства, выделяющие контингенты, участвуют в Женевских конвенциях, совместим ли статус военнослужащего Сил ООН со статусом военнопленного, ведь Силы являются вспомогательным органом ООН и, следовательно, на них должны распространяться положения Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 года, гарантирующие их неприкосновенность.

Появление в операциях нового поколения элементов принуждения рождает новые вопросы. Например, становились ли военнослужащие ООН в бывшей Югославии комбатантами во время кратковременных эпизодов применения силы против участников конфликта, не вызванного потребностями самозащиты? Положительный ответ на этот вопрос означал бы, что “голубые каски”,

участвующие в ОПМ с элементами принуждения, можно захватывать в плен и удерживать в качестве военнопленных, соблюдая правила Женевских конвенций.

Если исходить из того, что персонал ОПМ подпадает под защиту современного МГП, то неизбежно возникает вопрос: какой из двух дополнительных протоколов к Женевским конвенциям предоставляет такую защиту — первый, касающийся международных вооруженных конфликтов, или второй, применяемый в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера? На первый взгляд ответ может показаться очевидным: применимость протокола определяется характером конфликта и, если конфликт международный, применяется первый протокол, а если немеждународный — применяется второй. Однако в литературе высказывается точка зрения, в соответствии с которой “Силы ООН имеют в определенной мере международный характер и... во внутреннем конфликте Организация Объединенных Наций принимает участие не с целью оказания помощи одной из сторон, а с целью выполнения резолюций, принятых Советом Безопасности в отношении всех участвующих в конфликте сторон, и было бы логичным, чтобы к этим вооруженным силам применялись нормы международного гуманитарного права, применяемые к международным вооруженным конфликтам”³⁸.

Недавно принятая и еще не вступившая в силу Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, непосредственно направленная на защиту военного, полицейского и гражданского компонентов операций ООН, не распространяется на принудительные меры, осуществляемые на основе главы VII Устава, в которых персонал участвует в качестве комбатантов. Получается, что на предоставляемую ею защиту можно рассчитывать лишь при проведении достаточно ограниченной номенклатуры операций. В литературе приводятся аргументы в пользу такого подхода и против него, как и свидетельства острых дискуссий, сопровождавших переговоры о заключении этой конвенции³⁹.

Вопрос о применении норм МГП встает в связи с операциями, проводимыми региональными организациями, такими как НАТО и СНГ, которые, как и ООН, не являются участниками Женевских конвенций.

Еще одна проблема, требующая решения, — это возможная роль персонала ОПМ в обеспечении соблюдения норм МГП участниками конфликта. Нередки случаи, когда нарушения тех или иных норм случаются в присутствии персонала ООН. Например, весной 1995 года в зоне ответственности британского кавалерийского батальона Сил ООН в Боснии в непосредственной близости от линии фронта были замечены группы военнослужащих одной из сторон конфликта в головных уборах, имитирующих голубые каски Сил

ООН. Приблизительно в то же время в Сараево местные военнослужащие, переодевшись в захваченное ранее обмундирование французского батальона, захватили контрольно-пропускной пункт, взяв в заложники нескольких французских военных из состава Сил ООН⁴⁰.

В обоих эпизодах — а подобных им можно привести немало — налицо акт вероломства, как оно определено в ст. 37 Дополнительно-го протокола I к Женевским конвенциям, и нарушение запрещенного ст. 38 протокола использования эмблемы ООН. В первом случае батальон ограничился сообщением в штаб сектора, во втором — была предпринята операция, целью которой явилось исключительно освобождение заложников. Но не преследование нарушителей норм МГП.

Юридическая квалификация другого эпизода несколько затруднена. Жилой квартал боснийского города в зоне ответственности, которую было поручено контролировать мне, подвергся артиллерийскому обстрелу, в ходе которого применялись боеприпасы, содержащие белый фосфор. Несколько гражданских лиц получили серьезные ожоги. Предположительно это были дымовые боеприпасы, которые случайно или в результате преднамеренных манипуляций оказали ожоговое действие. Так или иначе, но эти боеприпасы не подпадали под запрет, установленный Протоколом о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия к Конвенции о запрещении некоторых видов обычного оружия 1981 года. Однако очевидно, что использование этих боеприпасов нарушало нормы Женевских конвенций, запрещающие применение методов и средств ведения боевых действий, причиняющих излишние страдания или повреждения. И вновь подразделение Сил ООН ограничилось извещением штаба сектора об инциденте, а затем туда же направило осколки снарядов для квалифицированной экспертизы.

Вопросы применения МГП в условиях ОПМ заслуживают специального внимания с учетом особенностей операций и статуса принимающего в них участие персонала. Речь должна идти как о совершенствовании правового регулирования, так и о подготовке персонала и усилении юридической службы будущих операций.

Возможно, имело бы смысл прислушаться к мнению некоторых экспертов, предлагающих разработать еще один дополнительный протокол к Женевским конвенциям, который охватывал бы разнообразные варианты ОПМ⁴¹.

6. Вместо заключения

Автор не претендует на последнее слово в дискуссии о правовых проблемах, возникающих в связи с подготовкой и проведением ОПМ, и отдает себе отчет в том, что не все из его идей будут

безоговорочно приняты коллегами по международно-правовому цеху. К тому же жанр и объем журнальной статьи позволяют лишь обозначить эти идеи. Однако практический опыт показывает, что современные ОПМ связаны с решением новых и малоисследованных прикладных задач, анализ которых так же необходим, как и продолжающаяся уже несколько десятков лет дискуссия о сути положений Устава ООН, регламентирующих деятельность Организации по поддержанию международного мира и безопасности.

¹ В статье использованы отдельные материалы докладов, представленных на международной конференции "Проблемы миротворчества на рубеже XXI века", проведенной Российским общественно-политическим центром в Москве 14—17 марта 1998 г., и международной конференции "Международные военные операции и право", организованной Тихоокеанским командованием США в Виктории (Канада) 7—10 апреля 1998 г.

² *Хлестов О.Н.* Закон России об участии в операциях по поддержанию мира//МЖМП. — 1995. — № 3. — С. 220—221.

³ *Романов В.А.* Парижско-дейтонские соглашения: новеллы и традиционализм в международной практике//МЖМП. — 1997. — № 2. — С. 28—60.

⁴ *Барынькин В.М.* Вооруженные силы России в боснийском урегулировании//МЖМП. — 1996. — № 3. — С. 206—218.

⁵ *Бадтеев Т.Д.* Правовой статус Вооруженных Сил ООН на Кипре//МЖМП. — 1995. — № 3. — С. 113—120.

⁶ *Бекмурзаев Б.А.* Миротворческая деятельность России в урегулировании вооруженных конфликтов в СНГ//МЖМП. — 1994. — № 4. — С. 16—27.

⁷ Государство и право. — 1994. — № 4. — С. 3—11.

⁸ *Шпельский А.В.* Военные наблюдатели//МЖМП. — 1996. — № 4. — С. 110—113.

⁹ *Александрова Э.С.* ООН: Объединенные действия по поддержанию мира. — М., 1978; *Кривчикова Э.С.* Вооруженные силы ООН (международно-правовые вопросы). — М., 1965; *Федоров В.Н.* ООН и проблемы войны и мира. — М., 1988.

¹⁰ *Демуленко А.В., Никитин А.И., Федоров Ю.Е., Хлестов О.Н.* Миротворческие операции в СНГ. Международно-правовые, политические, организационные аспекты. — М., 1998.

¹¹ О проблеме терминологии применительно к ОПМ см. также *Александрова Э.С.* Указ. соч. — С. 101—107.

¹² *Бутрос Бутрос Гали.* Повестка дня для мира. — Нью-Йорк, 1992.

¹³ *Бутрос Бутрос Гали.* Повестка дня для мира. — Второе издание. — Нью-Йорк, 1995. — 259 с.

¹⁴ Там же. — С. 2.

¹⁵ *Boutros Boutros Ghali.* An Agenda For Peace 1995. — Second ed. — P. 1.

¹⁶ Иной вариант термина предложен шведским Национальным оборонным колледжем, который с 1995 года осуществляет исследовательскую работу на тему "Сотрудничество, командование и управление в операциях

ООН по поддержанию мира", где искомому термину соответствует "peace support operations".

¹⁷ Цит. по United Nations Peacekeeping. — United Nations, 1993. — P. 6.

¹⁸ По образному выражению одного из авторов, "традиционная доктрина операций по поддержанию мира, выработанная практикой ad hoc, оказалась менее мирной, чем это предусматривалось главой VI, и менее силовой, чем то, что было заложено в главе VII Устава". См. Myron Nordquist. What Color Helmet? Reforming Security Council Peacekeeping Mandates//Newport Paper Number Twelve. — Aug., 1997. — P. 8.

¹⁹ Идею внести в Устав ООН "серьезные коррективы" с этой целью выдвигает, например, С.В. Черниченко (см. доклад на международной конференции "Международно-правовые проблемы Мирового океана", Москва, 2—6 ноября 1998 г.).

²⁰ Текст см. Сборник международных договоров СССР. — Вып. XXXIX. — М., 1985. — С. 24—35.

²¹ Док. ООН S/25/859, 28 May 1993.

²² Док. ООН A/45/594, 9 Oct. 1990.

²³ Док. ООН A/49/594, 9 Dec. 1994.

²⁴ Док. ООН PKO/68, 23 Febr. 1998.

²⁵ Некоторые из положений данного раздела были ранее опубликованы автором в Proceedings of the American Society of International Law 1996. — P. 44—46.

²⁶ Мнение, близкое к официальной позиции Российской Федерации в отношении ОПМ, см. Заемский В.Ф. Россия и проблемы миротворчества: взгляд изнутри//Полития. — 1997. — № 3(5). — С. 88—90.

²⁷ Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2401.

²⁸ Цит. по Stephen Dycus et al. National Security Law. — Second Edition. — 1997. — P. 298.

²⁹ Указ Президента РФ № 365 от 16 апреля 1997 г./Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 16. — Ст. 1859.

³⁰ См. комментарий в Akiho Shibata. Japanese Peacekeeping Legislation and Recent Developments in U.N. Operations//The Yale Journal of International Law. — 1994. — Vol. 19. — P. 307—348.

³¹ 22 U.S.C. § 287, c—d.

³² См. текст в International Law Reports. — 1997. — Vol. 106. — P. 319—352. См. также комментарий этого решения в Lori Fisler Damrosch. Constitutional Control Over War Powers: A Common Core of Accountability in Democratic Societies?//University of Miami Law Review. — 1995. — Vol. 50. — P. 196—198.

³³ 18 U.S.C. § 1385.

³⁴ Автор отдает себе отчет в том, что термин "международное гуманитарное право" не бесспорен, но дискуссия о его содержании выходит за рамки данной статьи.

³⁵ См., например, Umesh Palwankar. Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Forces//International Review of the Red Cross. — 1993. — No 295 — P. 227—240; Симпозиум по вопросам гуманитарной деятельности и осуществления операций по поддержанию мира. Отчет. Международный Комитет Красного Креста, 1995.

³⁶ Можно согласиться с А. Бувье, который пишет, что в течение нескольких десятков лет вопрос о применимости МГП к вооруженным силам ООН "представлял в основном теоретический интерес: операции, в сущности, были немногочисленными, с очень ограниченным мандатом и практически исключали применение силы; поэтому объективно ситуации, в которых могло бы или должно было применяться международное гуманитарное право, возникали редко". См. Бувье Антуан. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала: изложение и анализ//Международный журнал Красного Креста. — 1995. — № 7. — С. 792—793.

³⁷ Некоторые авторы приводят убедительные аргументы, доказывая допустимость участия ООН в Женевских конвенциях. См., например, *Schindler Dietrich*. United Nations Forces and International Humanitarian Law// Studies and Essays on International Law and Red Cross principles in Honour of Jean Pictet. — The Hague, 1984. — P. 528—529.

³⁸ Бувье А. Указ. соч. — С. 795.

³⁹ Там же. — С. 799—806; *Evan T. Bloom*. Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel//AJIL. — 1995. — Vol. 89. — P. 612.

⁴⁰ Первый эпизод произошел в зоне ответственности автора в период его работы в составе Сил ООН, о втором ему было рассказано полковником запаса А.В. Демуренко, бывшим начальником штаба сектора "Сараево" Сил ООН.

⁴¹ *Schindler D.* — Op. cit. — P. 530.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1998 года.