

Голоса молодых

ПРАВОВОЙ СТАТУС ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ООН НА КИПРЕ

Т.К. Бадтиев *

Уже на протяжении трех десятилетий Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК) являются своеобразным буфером в отношениях между греческой и турецкой общинами острова. Созданные по просьбе кипрского правительства на основе резолюции Совета Безопасности 186 от 4 марта 1964 г. ВСООНК стали составной частью внутривосточной жизни островного государства.

В соответствии с пунктом 4 резолюции 186 «вооруженные силы на Кипре являются Вооруженными силами Объединенных Наций, действующими исключительно на основе полномочий, полученных от Совета Безопасности, и, в пределах этих полномочий, по указанию Генерального секретаря... Эти вооруженные силы являются беспристрастным и объективным органом, который не имеет обязанности принимать политические решения и не будет пытаться оказывать на них влияние в том или ином направлении»¹.

Формирование вооруженных сил на Кипре проводилось фактически Генеральным секретарем ООН. Это дало основание считать, что в данном случае «роль Совета Безопасности сводилась лишь к периодическому рассмотрению докладов Генерального секретаря ООН о деятельности вооруженных сил и решению вопроса о продлении их полномочий»².

Отход от уставного порядка формирования вооруженных сил и продление срока их полномочий привели к тому, что отдельные юристы пришли к выводу, что создание и действия войск ООН на Кипре регулируются главой VI Устава ООН, и толковали в отрыве от основных пунктов резолюции преамбулу, где в определении ситуации на Кипре была употреблена следующая формулировка: «Настоящее положение в отношении Кипра может представить угрозу международному миру и безопасности и может еще более ухудшиться»³.

* Аспирант кафедры международного права Московской государственной юридической академии.

Однако известно, что преамбулу следует трактовать вместе с содержанием всего документа. Кроме того, и это отметила Э.С. Александрова, выражение «может представить угрозу международному миру и безопасности» не относится к главе VI, поскольку в ней речь идет об эвентуальной угрозе (т.е. о спорах и ситуациях, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности). В цитируемой же резолюции констатируется реальная степень угрозы миру, что согласуется со статьей 39 Устава ООН, и отмечается, что обстановка «может еще более ухудшиться», что повторяет, по существу, положение статьи 40 Устава. Определение в пункте 5 резолюции назначения вооруженных сил — «в интересах сохранения международного мира и безопасности» — полностью отвечает смыслу статей 39 и 42⁴. Таким образом, хотя в резолюции от 4 марта 1964 г. не содержалось прямых ссылок на статьи главы VII Устава ООН, ее содержание в целом соответствует положениям именно главы VII: «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии».

Статус ВСООНК был определен соглашением в форме обмена дипломатическими письмами между правительством Республики Кипр и Генеральным секретарем ООН 31 марта 1964 г. и фактически оказался аналогичным положению Чрезвычайных вооруженных сил ООН на Ближнем Востоке. Важно отметить, что этот статус определялся с учетом статьи 105 Устава ООН и Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций. Основное отличие возможностей войск на Кипре, по мнению Л.Н. Анисимова и В.Н. Ковалева, состояло в положении пункта 32, который предоставлял вооруженным силам и их представителям свободу передвижения по острову. Включение этого пункта обусловлено тем, что ВСООНК должны были не разделять противоположные стороны на линии прекращения огня, а предотвращать нарушения мира по всей территории острова путем патрулирования и создания необходимых постов⁵.

В то же время безоговорочное следование этому пункту могло создать прямую угрозу посягательства на суверенитет государства, поэтому оправданно, что правительство Кипра оговорило право ограничить доступ патрулей ВСООНК в определенные зоны, когда это было связано с вопросами государственной безопасности и обороны⁶.

В силу особого характера создания ВСООНК не имеют мандата и возможности предотвращать агрессивные действия против страны в целом. И хотя существует точка зрения, что само присутствие на Кипре войск ООН было серьезным сдерживающим фактором против внешнего воздействия⁷, следует признать, что события 1964, 1967 и 1974 годов отразили их полную неэффективность в этом

отношении. Представляется, что кризисные обострения положения на Кипре часто были связаны именно с отсутствием у ВСООНК соответствующих полномочий и возможностей пресекать агрессию извне.

Кроме того, отсутствие в распоряжении Совета Безопасности должным образом подготовленных национальных контингентов, как того требует пункт 2 статьи 43 Устава ООН, отразилось на общем морально-политическом уровне солдат ООН и недостаточной степени осознания ими своей ответственности при выполнении международных задач по поддержанию мира и безопасности. Так, Ч.К. Москос в социологическом исследовании отмечает, что около $\frac{3}{4}$ солдат не имели никакого представления о том, что происходит на Кипре, о смысле своего пребывания там⁸. Необходимо также отметить, что прецедент придания статуса Сил Организации вооруженным силам государства, имеющего «особые интересы» в стране пребывания (в составе ВСООНК был английский контингент), вряд ли можно рассматривать как положительную практику ООН в деятельности по поддержанию международного мира.

Сложность, с которой пришлось столкнуться ВСООНК, заключалась, по мнению Курта Вальдхайма, в том, что «Кипр не является государством обычного типа, поскольку на его территории живут две общины, права которых должны быть абсолютно равными; а двойственность положения Сил заключается в том, что им приходилось в силу особых условий одновременно заниматься регулированием внутренних вопросов каждой общины, а также разбором претензий одной общины к другой и одновременно поддержанием мира на всем острове»⁹.

В соответствии с докладом Генерального секретаря ООН (22 ноября 1993 г.) о пересмотре Советом Безопасности операций ООН на Кипре функции ВСООНК по осуществлению мандата носят двусторонний характер:

- 1) поддержание статус-кво в военной области и предотвращение возобновления боевых действий;

- 2) экономическая и гуманитарная деятельность.

В связи с первым направлением деятельности заметим, что между ВСООНК и обеими сторонами не имеется никакого официального соглашения о полной делимитации буферной зоны либо об использовании буферной зоны и контроле над ней. Нарушением прекращения огня является любое перемещение в буферную зону военных через свою линию прекращения огня, применение оружия, взрывчатых веществ без уведомления вдоль линии прекращения огня и т.д. ВСООНК находятся в положении, когда, не имея на то официально выраженного согласия, им приходится осуществлять наблюдение за двумя линиями прекращения огня, являющимися

предметом постоянного спора. Такое положение приводит к постоянным инцидентам между членами обеих общин, которых только за первые девять месяцев 1993 года было 791.

Реакция Вооруженных сил Объединенных Наций на такие случаи зависит от характера нарушения. Это может быть проведение расследования, развертывание войск, представление устного или письменного протеста и последующие действия, имеющие целью исправить положение, создавшееся в результате нарушения, или не допустить его повторения. Одной из обязанностей ВСООНК является также недопущение несанкционированного проникновения в буферную зону и деятельности в ней гражданских лиц. Как результат — войска ООН время от времени участвуют в разгоне демонстрантов. В то же время в буферной зоне, составляющей около 3% территории острова, контингентом ООН поощряется занятие земледелием, при помощи войск возобновлена также деятельность шахт и карьеров.

Необходимо отметить, что нормальной деятельности Вооруженных сил ООН не способствует существующая практика их финансирования на основе добровольных взносов. Так, численность контингента Сил ООН сокращена с декабря 1990 года на 43,6% и составила на декабрь 1993 года 1168 военнослужащих и 35 членов гражданской полиции. Генеральный секретарь ООН в этой связи указал в докладе, что «до тех пор, пока система добровольного финансирования ВСООНК не будет заменена на более отвечающую требованиям систему, пока Совет Безопасности не согласится финансировать их на основе начисленных взносов, нет никакой надежды на привлечение какой-либо страны, которая смогла бы предоставить значительный военный контингент»¹⁰. Это позволяет предположить, что, если Совет Безопасности не примет решение о финансировании ВСООНК на принципах, которые являются стандартными для всех операций по поддержанию мира с 1973 года (финансовое бремя пока по-прежнему несут стороны), вооруженные силы на Кипре будут свернуты.

Рассматривая кипрскую проблему, А.А. Верещак и некоторые другие авторы отмечали, что операции по поддержанию мира осуществляются в кризисных ситуациях для стабилизации положения и предпосылкой для достижения этих целей является политическая воля участников конфликта¹¹. Иначе говоря, присутствие войск ООН в районе конфликта накладывает на стороны, вовлеченные в него, обязательство полностью и конструктивно использовать их присутствие для ликвидации основных своих разногласий.

Стороны предпринимали и продолжают предпринимать попытки урегулировать конфликт различными средствами, включая меж-

общинные переговоры. При этом греко-кипрская сторона предлагает решить проблему путем создания бирегионального государства, подобного федерациям, существующим в мире. Турецко-кипрская сторона исходит в своих требованиях из концепции бizonальности, наиболее ясно сформулированных в интервью Денкташа журналу «Олай», опубликованном 16 июля 1979 г. В нем он подчеркнул: «Я имею в виду государство, которое территориально представляет собой одно из двух федеративных государств. Я независим во многих вопросах внутри этой территории. Мой суверенитет неограниченный, никто не может нарушить его... Между двумя зонами должна существовать реальная граница. Не должно быть свободы переселения или передвижения между двумя различными зонами, должны существовать две отдельные администрации, установлен экономический раздел. Должно быть наделенное весьма ограниченными полномочиями центральное правительство».

Оценивая присутствие ВСООНК на острове, президент Г. Василиу отмечал: «Чем дольше сохраняется эта ситуация, тем более закрепляются уже свершившиеся факты. При любом урегулировании считаем необходимым, чтобы турецкие войска и поселенцы покинули остров и были гарантированы основные права всех граждан, включая право на свободное передвижение, расселение и приобретение собственности»¹².

Осуществляя лишь вспомогательную деятельность и не оказывая влияния на решение политических проблем, войска ООН на Кипре обязаны были оставаться беспристрастными. Их присутствие на острове на иной основе было бы недопустимым, так как урегулирование межобщинных проблем Кипра относится исключительно к внутренней компетенции страны, обладающей полным и безусловным суверенитетом. Существует точка зрения, что ВСООНК являют собой образец беспристрастности и могут служить моделью для проведения операций ООН по поддержанию мира с применением вооруженных сил от имени Организации. Например, Ч.К. Москосом понятие «беспристрастность» возводится в некий абсолют, наднациональный по характеру и заключающийся в пристрастии к ценностям мирового сообщества¹³. Однако беспристрастность ВСООНК, как правильно отмечали некоторые авторы, имела свои естественные границы¹⁴.

Применительно к решению кипрской проблемы и в качестве рекомендации в отношении разрешения аналогичных конфликтов нередко предлагается шире применять Вооруженные силы ООН. В этой связи раздаются призывы к изменению соответствующих положений Устава ООН, поскольку серьезным ограничением для эффективного осуществления поддержания мира является сам Устав: в нем нет положений об участии Вооруженных сил ООН в

действиях по поддержанию мира, по преодолению основных экономических, этнических и социальных противоречий, которые создают почву для большинства конфликтов. Вместе с тем представляется очевидным, что присутствие любых иностранных войск, включая и Вооруженные силы ООН, на территории суверенного государства представляет собой явление принципиально ненормальное. Ведь целесообразность направления вооруженных сил может возникнуть лишь в исключительных случаях, когда нет иных возможностей для предотвращения или пресечения агрессивных действий и защиты суверенитета и территориальной целостности государства, ставшего жертвой агрессии, кроме как использовать Силы ООН в соответствии с положениями статьи 42 Устава Организации.

Оценивая с этих позиций ситуацию на Кипре, заметим, что относительная нормализация положения на острове как результат усилий ВСООНК не может являться предлогом для постоянного откладывания окончательного урегулирования. В самом факте присутствия Сил ООН в районе конфликта заложено скрытое противоречие, так как, участвуя в противостоянии, они в известной степени препятствуют радикальному решению проблемы. В подтверждение этого тезиса укажем на то, что нередко представители стран в ООН подменяют разработку основополагающих теоретических аспектов операций по поддержанию мира, призванных разрешить основные проблемы конфликтных ситуаций, рассмотрением второстепенных вопросов снабжения и развертывания ВСООНК.

Считая слабой стороной операций ООН по поддержанию мира отсутствие их связи с попытками мирного разрешения конфликта, В. Моравецкий справедливо отмечал в этой связи: «Даже тогда, когда такие операции сопровождались усилиями ООН по оказанию посреднических услуг, были основания предполагать, что операции ООН не способствуют успеху подобных усилий. Эффект таких операций состоит как бы в замораживании конфликта, в его ограничении определенными рамками и в известной степени — в легализации его существования... Замораживание таких конфликтов может вызвать лишь поверхностное успокоение или смягчение напряженности. Оставленные без разрешения противоречия могут накладываться и в дальнейшей перспективе привести к еще более опасному взрыву»¹⁵.

Таким образом, из сказанного следует вывод о том, что статус-кво на Кипре не является жизнеспособным, ибо не решает проблему по существу.

В настоящее время при решении вопроса о целесообразности нахождения ВСООНК на Кипре и их численности следует, на наш взгляд, учитывать следующие обстоятельства.

1. Каждая сторона имеет свой взгляд на будущее Сил. Греко-кипрская сторона заявляет, что, пока ситуация не изменится, она заинтересована, чтобы потенциал войск ООН был на нынешнем или большем уровне. У турецко-кипрской общины нет особых возражений против того, чтобы ВСООНК остались на острове; она и не настаивает на их присутствии, поскольку безопасность и стабильность на острове обеспечиваются, по ее мнению, крупномасштабным присутствием турецких сил.

2. Сокращение численности Сил ООН будет иметь серьезные последствия для обеих сторон. На них ляжет еще большая ответственность за обеспечение того, чтобы на Кипре не произошло усиления напряженности и чтобы могли сохраняться условия для скорейшего достижения всеобъемлющего соглашения. С сокращением возможностей ВСООНК контролировать инциденты обеим сторонам необходимо проявлять максимальную сдержанность и, сообразуясь с предложенным Генеральным секретарем ООН пакетом мер укрепления доверия и комплексом идей по всеобщему рамочному соглашению, распространить действие соглашения о выводе личного состава на все районы буферной зоны, где их силы остаются в непосредственной близости друг от друга.

3. Обеим сторонам необходимо вместе работать над тем, чтобы их органы вновь могли взять на себя осуществление тех функций, которые, действуя из гуманитарных соображений и пытаясь восстановить нормальные условия, в течение ряда лет выполняли ВСООНК.

4. Если ВСООНК, являющиеся важным фактором поддержания мира, утратят способность контролировать буферную зону, возникнет реальная опасность того, что мелкие инциденты могут перерасти в серьезную угрозу для прекращения огня, от чего зависит не только безопасность народа Кипра, но и сохранение атмосферы, благоприятствующей успеху политических переговоров.

Таким образом, анализ правового статуса ВСООНК и их действий свидетельствует о том, что в настоящее время Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре представляют собой важнейший элемент в деле поддержания мира в стране.

¹ ООН. Совет Безопасности. Официальные отчеты. Док. S/PV. 1101. 1101-е заседание, 3 марта 1964 г. — С. 2.

² **Николас А.** Кипрская проблема в международных отношениях 1960—1975 годов. — Киев, 1979. — С. 91.

³ Док. ООН S/PV. 1101. — 3 марта 1964 г. — С. 2.

⁴ **Александрова Э.С.** ООН: объединенные действия по поддержанию мира. — М., 1978. — С. 117.

⁵ **Анисимов Л.Н.** Проблема Кипра. — М., 1986. — С. 25—26.

- ⁶ Ковалев В.Н. Проблема Кипра и ООН. — М., 1978. — С. 19.
- ⁷ Harbottle M. The Impartial Soldier. — London, 1970. — P. 169.
- ⁸ Moskos Ch.C. Peace Soldiers. — Chi., 1976. — P. 97.
- ⁹ Вальдхайм К. Единственная в мире должность. — М., 1980. — С. 103.
- ¹⁰ Док. ООН 5/26777. — 1993. — 18 марта.
- ¹¹ См. Верецак А.А. Уставные принципы создания и применения Вооруженных сил ООН. — М., 1984. — С. 67; Международные отношения на Кипре. Народы Азии и Африки. — 1980. — № 6. — С. 125—126.
- ¹² Есть ли у диалога перспективы? Проблемы мира и социализма. — 1988. — № 11. — С. 21.
- ¹³ Moskos Ch.C. Op. cit. — P. 3.
- ¹⁴ См. Папаноанну Э. Разрядка полезна всем народам. Проблемы мира и социализма. — 1974. — № 1. — С. 12—13.
- ¹⁵ Моравецкий В. Функции международной организации. — М., 1976. — С. 267—168.

Статья поступила в редакцию в апреле 1995 г.