

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

## Резолюция 1386 (2001) Совета Безопасности ООН: создание международных сил содействия безопасности в Афганистане

Ложников И.С.\*

Совет Безопасности ООН своим решением от 20 декабря 2001 года, действуя на основании главы VII Устава ООН, санкционировал создание Международных сил содействия безопасности в Афганистане (далее по тексту – МССБ)<sup>1</sup>.

Полный текст пункта 1 резолюции 1386 (русский вариант) содержит следующую редакцию: Совет Безопасности *«уполномочивает, как это предусмотрено в приложении I к Боннскому соглашению, создание на период в шесть месяцев Международных сил содействия безопасности в Кабуле и прилегающих к нему районах, с тем чтобы афганский Временный орган, а также персонал Организации Объединенных Наций могли действовать в условиях безопасности»* (курсив наш. – Л.И.).

Из положений пункта 1 резолюции 1386 (2001) следует: а) Совет Безопасности учреждает (санкционирует учреждение) МССБ. При этом Совет Безопасности имеет в виду не проведение каких-либо разовых мероприятий государствами – членами ООН, а действия длительного характера объединенными вооруженными силами в рамках единой организационной структуры (МССБ); б) СБ определил задачи (мандат) МССБ; в) СБ определил сроки деятельности МССБ (в дальнейшем СБ периодически продлевал эти сроки).

---

\* Ложников Игорь Сергеевич – преподаватель Военного университета МО РФ.

<sup>1</sup> Док. ООН S/RES/1386 (2001) от 20 декабря 2001 г., пункт 1.

**Кто «уполномочен» Советом Безопасности создать и возглавить командование МССБ на основе положений резолюции 1386 (2001)?** Как правило, Совет Безопасности использует формулу «уполномочивания» (“authorization”) в следующем смысле: уполномочить кого-либо сделать что-либо (*to authorize smb. to do smth.*). Например, применительно к ситуации в Гаити Совет Безопасности «уполномочивает государства-члены сформировать многонациональные силы» (“authorizes Member States to form a multinational force”)<sup>2</sup>.

Для Боснии и Герцеговины: Совет Безопасности «уполномочивает государства-члены, действующие через организацию, указанную в Приложении 1-А к Мирному соглашению, или в сотрудничестве с ней, создать многонациональные Силы по выполнению Соглашения» (“authorizes the Member States acting through or in cooperation with the organization referred to in Annex 1-A of the Peace Agreement to establish a multinational implementation force”)<sup>3</sup>. Воспользовавшись отсылкой к Приложению 1-А Мирного соглашения (Парижско-Дейтонские соглашения), любая заинтересованная сторона может без труда установить, что Совет Безопасности имеет в виду Организацию Североатлантического договора (НАТО)<sup>4</sup>.

Схожую формулу (но в ином, как нам представляется, смысле) применяет Совет Безопасности и в афганском случае. В английском тексте резолюции 1386: Совет Безопасности “authorizes, as envisaged in Annex 1 to the Bonn Agreement, the establishment for 6 months of an International Security Assistance Force”. В русском тексте резолюции соответственно: Совет Безопасности «уполномочивает, как это предусмотрено в приложении 1 к Боннскому соглашению, создание на период в шесть месяцев Международных сил содействия безопасности».

1. Пункт 1 резолюции 1386 не содержит прямо выраженного указания на то, кто является «уполномоченным» на создание МССБ на основании решения Совета Безопасности. Совет Безопасности, например, опираясь на свою предыдущую практику, мог бы применить общую формулировку о том, что «уполномочиваются» государства – члены ООН, имея в виду наличие соответствующих писем (обращений) на имя Генерального секретаря ООН от заинтересованных госу-

---

<sup>2</sup> Док. ООН S/RES/940 (1994) от 31 июля 1994 г., пункт 4.

<sup>3</sup> Док. ООН S/RES/1031 (1995) от 15 декабря 1995 г., пункт 14.

<sup>4</sup> Текст Парижско-Дейтонских соглашений см.: Док. ООН A/50/790-S/1995/999 от 30 ноября 1995 г.

дарств. При таком подходе появляется как минимум возможность для толкования того, кто же является «уполномоченным». И действительно, преамбула резолюции 1386 содержит ссылку на письмо Великобритании на имя Генерального секретаря, в котором Великобритания предлагает взять на себя ведущую роль в организации МССБ и в командовании ими. Однако Совет Безопасности избегает применения общей формулировки.

2. Пункт 1 резолюции 1386 содержит отсылку к Боннскому соглашению. Под Боннским соглашением документы Организации Объединенных Наций (применительно к современной ситуации в Афганистане) понимают «Соглашение о временных механизмах в Афганистане до восстановления постоянно действующих правительственных институтов», заключенное участниками переговоров по Афганистану под эгидой ООН в Бонне 5 декабря 2001 года<sup>5</sup>. Боннское соглашение содержит Приложение I, которое озаглавлено «Международные силы безопасности». Пункт 3 Приложения I содержит обращение участников переговоров по Афганистану к Совету Безопасности ООН «рассмотреть возможность санкционировать» направление в Афганистан «сил с мандатом от Организации Объединенных Наций». Приложение I к Боннскому соглашению не содержит даже упоминания о том: а) кто, по мнению сторон данного соглашения, должен организовать МССБ; б) кто должен участвовать в МССБ. Соответственно упоминаемая в пункте 1 резолюции 1386 отсылка к Приложению I Боннского соглашения также не дает возможности установить: кто конкретно «уполномочен» Советом Безопасности создать МССБ.

3. Положения резолюции 1386 (в целом) также не вносят ясности в вопрос определения чьей-либо организаторской роли в создании МССБ. Например, пункт 2 резолюции обращается к государствам – членам ООН с предложением предоставить МССБ персонал, оборудование и другие ресурсы (т.е. сформулирован таким образом, что вопрос создания МССБ, по мнению СБ, является уже решенным). Можно, конечно, считать, что Совет Безопасности «уполномочивает» Великобританию создать МССБ. Но выражение «принять к сведению» предложение Великобритании (которое использовано в преамбуле) не вполне соответствует тому, что должно было бы быть в таком случае: Совет Безопасности «уполномочивает Великобританию...».

---

<sup>5</sup> Текст Боннского соглашения см.: Док. ООН S/2001/1154 от 5 декабря 2001 г.

4. Все соображения (приведенные выше) применимы и к решению вопроса о непосредственном командовании МССБ. Резолюция 1386 избегает такого определения. Можно сказать, что положения резолюции 1386 относительно организации и руководства МССБ страдают крайней «неопределенностью».

5. Насколько адекватно русский текст пункта 1 резолюции 1386 передает его правовой смысл? Во-первых, выражение «уполномочивает создание» звучит как-то странно для русского языка. Во-вторых, фраза «уполномочивает создание» МССБ (если толковать ее буквально) подразумевает некую организаторскую и руководящую роль Совета Безопасности в процессе создания и деятельности МССБ. Другими словами, действует именно Совет Безопасности (как это и предусмотрено для таких случаев Уставом ООН), но в форме «уполномочивания» кого-то. В этом смысле «уполномочивает» можно понимать как «санкционирует», «поручает». С другой стороны, как можно санкционировать осуществить проведение каких-либо действий или поручить что-то организовать (создать), не указывая при этом, кого именно Совет Безопасности наделяет такими полномочиями конкретно. Если в случае резолюций 940 и 1031 глагол “*authorize*” действительно означает «уполномочивать» (наделить полномочиями, делегировать полномочия), то применительно к резолюции 1386 его значение, скорее всего, необходимо толковать как «одобрять», «признавать законным». В такой интерпретации соответствующее положение пункта 1 резолюции 1386 (в русском тексте) приобретает совершенно иной смысл: Совет Безопасности «*одобряет*, как это предусмотрено в приложении 1 к Боннскому соглашению, *создание* на период в шесть месяцев Международных сил содействия безопасности» (курсив наш. – Л.И.). По нашему мнению, именно это и имел в виду Совет Безопасности в данном случае.

**Практические последствия реализации некоторых «неопределенных» положений резолюции 1386 (2001).** Пункт 9 резолюции 1386 предлагает руководству МССБ предоставлять Совету Безопасности периодические доклады о ходе осуществления мандата через Генерального секретаря ООН. Соответственно тот, кто возглавит МССБ – тот и должен предоставлять доклады (отчеты). Так как Совет Безопасности никого конкретно не «уполномочил» создать и возглавить МССБ, то Генеральный секретарь получил такой доклад (в порядке «самовывижения») от Великобритании<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Док. ООН S/2002/274 от 15 марта 2002 г. Этот документ содержит письмо Постоян-

Генеральный секретарь (учитывая информацию Великобритании) подготовил и довел до сведения членов Совета Безопасности свой доклад о положении в Афганистане<sup>7</sup>, который содержит следующие наиболее существенные с точки зрения организации и деятельности МССБ сведения: а) между Временной администрацией Афганистана и МССБ заключено Военно-техническое соглашение; б) для операции МССБ определены Правила применения вооруженной силы; в) организаторскую и командную роль в МССБ выполняет Великобритания. Если принять во внимание, что из пяти постоянных членов Совета Безопасности три государства (Великобритания, США и Франция) принимают участие в МССБ, то информация была доведена (если иметь в виду постоянных членов СБ) до Российской Федерации и Китая.

Военно-техническое соглашение. В докладе Великобритании упоминается, что между МССБ и Временной администрацией Афганистана заключено Военно-техническое соглашение. Однако доклад не содержит текста Военно-технического соглашения, а отсылает к официальному веб-сайту министерства обороны Великобритании в Интернете. Военно-техническое соглашение является важным документом для выяснения международно-правовой природы МССБ. Достаточно сказать, что одним из приложений к Военно-техническому соглашению является документ под названием «Положения, относящиеся к статусу Международных сил содействия безопасности» (Приложение А). Так или иначе, но с этим документом можно ознакомиться<sup>8</sup>.

Правила применения вооруженной силы. Доклад Великобритании упоминает и другой документ – Правила применения вооруженной силы, причем из текста письма следует, что это отдельный документ. Доклад не содержит текста этого документа, не содержит какой-либо

---

ного представителя Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии при ООН от 14 марта 2002 г. на имя Генерального секретаря. К письму прилагался «Доклад о деятельности Международных сил содействия безопасности в Афганистане». Необходимо отметить, что Великобритания, выполняя пункт 9 резолюции 1386, представила еще два доклада о деятельности МССБ, т.е. отчиталась за все время, когда МССБ были под командованием Великобритании (см.: Док. ООН S/2002/479 от 25 апреля 2002 г. и Док. ООН S/2002/740 от 10 июля 2002 г.).

<sup>7</sup> Док. ООН S/2002/278 от 18 марта 2002 г. Доклад «Положение в Афганистане и его последствия для международного мира и безопасности».

<sup>8</sup> Доклад о деятельности Международных сил содействия безопасности в Афганистане содержит дословно следующую фразу: «после развертывания своего оперативного потенциала МССБ заключили с Временной администрацией военно-техническое соглашение (его текст приводится на веб-сайте [www.mod.uk](http://www.mod.uk))».

отсылки к доступному источнику, нет этого документа и на официальном сайте министерства обороны Великобритании. Правила применения силы – не менее важный документ для определения международно-правового характера операции МССБ. Правила применения силы (Rules of engagement – ROE) – стандартный документ в системе НАТО, содержит директивы, издаваемые надлежащими военными инстанциями, в которых определяются обстоятельства и ограничения, при которых войска (силы) вступают в бой с другими противостоящими войсками (силами). ROE определяются отдельно для каждой операции НАТО. По всей видимости, этот документ доступен только государствам-участникам МССБ.

Командование МССБ. В своем третьем (заключительном) докладе Великобритания сообщает, что 20 июня 2002 г. «Соединенное Королевство передало командование МССБ Турции»<sup>9</sup>. Далее из доклада Генерального секретаря следует, что 10 февраля 2003 г. «Турция передала функции руководства МССБ Германии и Нидерландам»<sup>10</sup>. И, наконец, итог: из очередного доклада Генерального секретаря можно узнать (дословно), что «16 апреля 2003 года *Организация Североатлантического договора (НАТО)* заявила, что она примет на себя управление МССБ, после того как в августе 2003 года истечет срок полномочий Германии и Нидерландов»<sup>11</sup> (курсив наш. – Л.И.). Для выяснения того, что же произошло с командованием МССБ в августе 2003 года, обратимся к Интернет-ресурсам<sup>12</sup>. Официальный веб-сайт НАТО сообщает, что 11 августа 2003 г. «НАТО взяла на себя руководящую роль» в МССБ «*в рамках первой миссии союзников за пределами Евроатлантического региона*». Далее по тексту: «эта знаменательная операция... явно полезна всем сторонам: Афганистану и его народу, ООН и международному сообществу в целом, странам НАТО и их партнерам» (курсив наш. – Л.И.)<sup>13</sup>.

**Комментарий. 1.** Резолюция 1386 (2001) использует формулу «уполномочивания» (“authorization”), что позволяет отнести ее к целому комплексу подобных так называемых «уполномочивающих резолюций» (“authorization resolutions”). Под «уполномочивающими резолюциями»

---

<sup>9</sup> Док. ООН S/2002/740 от 10 июля 2002 г. (Приложение).

<sup>10</sup> Док. ООН S/2003/333 от 18 марта 2003 г., пункт 36.

<sup>11</sup> Док. ООН S/2003/754 от 23 июля 2003 г., пункт 37.

<sup>12</sup> Статья написана в начале сентября 2003 г.

<sup>13</sup> Все процитированные НАТОвские комментарии доступны на [www.nato.int](http://www.nato.int).

Совета Безопасности понимаются резолюции, передающие право СБ на осуществление принудительных действий с применением военной силы (ст. 42 Устава ООН) государству или коалиции государств – членов ООН<sup>14</sup>.

Практика делегирования полномочий Совета Безопасности на применение военной силы берет свое начало с 1950 года (Корея)<sup>15</sup>. В дальнейшем подобное решение Совета Безопасности было принято только в связи с ситуацией в Южной Родезии<sup>16</sup>. Можно сказать, что в период 1946-1989 гг. подобная практика Совета Безопасности была исключением в силу отсутствия согласия между постоянными членами СБ. С 1990 года принятие Советом Безопасности так называемых «уполномочивающих резолюций» стало обычным явлением<sup>17</sup>.

Применительно к вопросу создания многонациональных вооруженных сил (на основе соответствующего решения Совета Безопасности) такими резолюциями являются: 940 (1994) – многонациональные силы в Гаити, 1031 (1995) – многонациональные Силы по выполнению Соглашения (Босния и Герцеговина); 1080 (1996) – временные многонациональные силы (район Великих озер); 1101 (1997) – многонациональные силы по охране (Албания); 1244 (1999) – международное присутствие по безопасности (Косово); 1264 (1999) – многонациональные силы (Восточный Тимор); 1386 (2001) – МССБ в Афганистане. Как совершенно справедливо отмечает Э.С. Кривчикова, «в Уставе ООН не содержится ни одного положения, которое бы позволяло Совету самоустраняться от выполнения его главной ответственности и делегировать свою компетенцию одному государству или группе государств,

<sup>14</sup> Термин «уполномочивающие резолюции» (“authorization resolutions”) используется в качестве условного, обобщающего определения и в зарубежной международно-правовой литературе. См., например, Blokker N. Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of the Able and Willing” // EJIL. Vol. 11 (2000). № 3.

<sup>15</sup> В резолюции 84 (1950) Совет Безопасности «рекомендовал всем членам Организации, предоставляющим военные силы или иную помощь, поставить эти силы и эту помощь в распоряжение объединенного командования, назначенного США».

<sup>16</sup> Резолюция 221 (1966) «призывает правительство Великобритании предостеречь путем применения силы, если это будет необходимо, прибытие в Бейру судов, в отношении которых есть достаточные основания полагать, что они везут нефть».

<sup>17</sup> «Уполномочивающие» положения содержат следующие резолюции: 665 и 678 (Ирак); 770, 787, 816, 836, 908, 1031, 1088, 1174, 1244, 1247 (бывшая Югославия); 794 (Сомали); 875 и 940 (Гаити); 929 (Руанда); 1080 (район Великих озер); 1101 и 1114 (Албания); 1125, 1136, 1152, 1155, 1159 (Центральноафриканская Республика); 1132 (Сьерра-Леоне); 1216 (Гвинея-Биссау); 1264 (Восточный Тимор); 1386 (Афганистан).

не обеспечивая сохранение своего руководства»<sup>18</sup>. Пример с резолюцией 1386 (2001) показывает, что Совет Безопасности может не только «самоустраниться» от выполнения своей главной задачи – поддержание или восстановление международного мира и безопасности, но он может также «самоустраниться» и в определении, кто именно «уполномочен» осуществить такую деятельность<sup>19</sup>.

2. В отечественной литературе высказывалось много справедливых критических замечаний относительно международно-правовых аспектов учреждения Сил по выполнению Соглашения (СВС/СПС) в Боснии и Герцеговине, соответствующих положений Парижско-Дейтонских соглашений, резолюции 1031 (1995) Совета Безопасности. Международно-правовая оценка этих документов дана в работе В.А. Романова, опубликованной в МЖМП<sup>20</sup>. В контексте принятия резолюции 1386 к анализу, который провел В.А. Романов, мы можем добавить только следующее: члены Совета Безопасности, принимая резолюцию 1031 (1995), располагали полными текстами всех соглашений и документов, входящих в Парижско-Дейтонский комплекс и, соответственно, имели полное представление о том, кого и на что они «уполномочивают». Наиболее важными (с военно-правовой точки зрения) Парижско-Дейтонскими документами являются: Приложение 1-А к Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине – Соглашение о военных аспектах мирного урегулирования и Добавление В к Приложению 1-А – Соглашение между Республикой Боснией и Герцеговиной и Организацией Североатлантического договора (НАТО) о статусе НАТО и ее персонала. Знакомство с этими документами дает полное представление о международно-правовом и военном характере операции СВС/СПС в Боснии и Герцеговине, соответственно резолюция 1031 принималась СБ при полном понимании всех наиболее существенных аспектов предстоящей операции.

---

<sup>18</sup> Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Междунар. отношения, 2000. С. 373. См. также: Кривчикова Э.С. Вооруженные силы ООН (международно-правовые вопросы). М.: Междунар. отношения, 1965. С. 72-81 (Глава II § 2. Нарушение полномочий Совета Безопасности в практике Совета Безопасности).

<sup>19</sup> Генеральный секретарь ООН в своем последнем (на момент написания данной статьи) докладе Совету Безопасности, осознавая «эволюцию» в командовании МССБ, разъясняет членам СБ: «Решение НАТО было принято в ответ на просьбу ряда государств – участников МССБ. Передача командования МССБ НАТО должна обеспечить большую стабильность Сил» (Док. ООН S/2003/754 от 23 июля 2003 г., пункт 37).

<sup>20</sup> Романов В.А. Парижско-Дейтонские соглашения: новеллы и традиционализм в международной договорной практике // МЖМП. 1997. № 2. С. 28-60.



Ситуация с принятием резолюции 1386 совершенно иная. Все, чем располагали члены СБ, принимая резолюцию 1386, это (уже упоминавшийся) пункт 3 Приложения I к Боннскому соглашению<sup>21</sup>. Совершенно очевидно, что для принятия ответственного решения (учреждение МССБ) этой информации недостаточно.

3. По состоянию на 11 августа 2003 г. (т. е. в момент передачи командования МССБ структурам НАТО) в составе МССБ находятся воинские контингенты из 32 стран<sup>22</sup>. В своем подавляющем большинстве эти государства являются либо членами НАТО (из списка девятнадцати), либо кандидатами на вступление в НАТО (из списка десяти). Исключение составляют всего шесть государств, которые в совокупности предоставили менее 2% личного состава МССБ. Соответственно можно считать, что не было никаких препятствий для того, чтобы, воспользовавшись опытом взаимодействия в рамках НАТО, применить натовские стандарты командования и управления военными операциями уже в рамках МССБ без механического перенесения самих командных структур НАТО в Афганистан. Однако выбран иной вариант – непосредственное развертывание командных структур НАТО в Международных силах содействия безопасности в Афганистане.

---

<sup>21</sup> Положения пункта 3 Приложения I, относящиеся к МССБ: «участники переговоров по Афганистану под эгидой ООН просят Совет Безопасности ООН рассмотреть возможность санкционировать скорейшее направление в Афганистан сил с мандатом от ООН. Эти силы будут оказывать помощь в обеспечении безопасности в Кабуле и прилегающих к нему районах. По мере необходимости эти силы могли бы постепенно охватывать и другие городские центры и районы».

<sup>22</sup> На 11 августа 2003 г. в составе МССБ 5537 военнослужащих. Государства, предоставившие свои воинские контингенты: Азербайджан, Албания, Бельгия, Болгария, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, США, Турция, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция. Ряд государств предоставил в состав МССБ символические по численности контингенты (10 и менее военнослужащих), что можно рассматривать как «политическое» участие: Ирландия (7), Исландия (1), Латвия (9), Литва (2), Люксембург (9), Македония (10), Новая Зеландия (4), Чехия (7), Швейцария (2), Эстония (6).