

КНИЖНАЯ ПОЛКА

Войска на иностранных территориях – по какому праву? (The Handbook of the Law of Visiting Forces/ Ed. Dieter Fleck. Oxford University Press, Oxford, New York 2001, xxxv, 625 p.)

*Демуренко А.В.**

Проблемам юридического характера, с которыми сталкивается любое государство или коалиция государств, посылающих свои войска за границу, посвящена рецензируемая книга, подготовленная международным коллективом юристов – ученых и практиков во главе с Дитером Флеком. Впечатляет уже сам состав авторов, среди которых юридические советники военных ведомств и объединенных командований Соединенного Королевства, США, ФРГ, НАТО, а также Международного комитета Красного Креста, юристы крупных германских, российских и японских научных центров. Ответственный редактор издания уже много лет руководит Управлением международных соглашений и политики федерального министерства обороны ФРГ, а также является вице-президентом Международного общества военного права и права вооруженных конфликтов.

Выпущенная крупнейшим международным издательством Оксфордского университета, эта работа по сути своей является “выжимкой” опыта, накопленного после Второй мировой войны, в сфере оптимизации правовой базы пребывания иностранных войск, иначе говоря, размещения вооруженных сил государств за пределами национальных территорий. Эта фундаментальная работа, скромно названная “пособием”, без сомнения должна стать настольной книгой во всех заинтересованных ведомствах государств, по разным причинам и в разных

* Демуренко Андрей Владимирович – к.п.н., полковник запаса, бывший начальник штаба сектора “Сараево” Сил ООН в Боснии и Герцеговине.

обстоятельствах посылающих своих военнослужащих за границу. Полезна она будет и в тех странах, где такие контингенты, так сказать, квартируют.

Если попытаться в краткой форме обозначить главное достижение рецензируемой работы, то его можно сформулировать как всесторонний научно-практический анализ правового опыта урегулирования пребывания иностранных войск, наиболее устоявшимся – и успешным – способом которого являются соглашения о статусе сил (далее – ССС. – А.Д.) Широко известна английская аббревиатура этого термина – SOFA (Status of Forces Agreement).

Предисловие написано генеральным секретарем НАТО лордом Робертсоном, что уместно, поскольку уж где-где, как не в НАТО накоплен наибольший опыт размещения войск на иностранных территориях. Да и в авторском коллективе преобладают выходцы из стран Североатлантического альянса. Из двадцати одного автора к ним не относятся лишь трое – японский профессор, швейцарец из Международного Комитета Красного Креста, да доцент Дипломатической академии МИД РФ. В кратком вступительном слове лорд Робертсон делится своими соображениями о том, почему сегодня, после завершения “холодной войны”, обострилась необходимость в такого рода анализе и, что особенно важно, в рекомендациях. При этом подчеркивается роль новых структур коллективной безопасности и специальных программ в рамках НАТО, таких как “Партнерство во имя мира”.

В книге тринадцать глав, структурно объединенных в четыре части.

В первой части рассматриваются общие вопросы. Ее первая глава, написанная главой авторского коллектива, является одновременно введением, в котором довольно подробно рассматриваются вопросы иммунитета персонала иностранных воинских контингентов, сложности, обусловленные возникающими коллизиями между национальным законодательством и нормами международного права, противоречия, связанные с применением даже таких соглашений-“ветеранов”, как ССС НАТО.

Во второй главе на основе исторического экскурса проводится изящное сравнение раннего опыта урегулирования (начиная с первых лет XX в.) с новейшими примерами (вплоть до лета 2001 г.). В качестве недостатка этой главы отмечу то, что несмотря на попытку выйти за пределы консервативного взгляда на военное искусство, дальше упоминания вскользь неких “военноподобных” операций, а именно так,

по-видимому, можно перевести термин “war-like operations”, автор не пошел. Но ведь существуют устоявшиеся термины – “нестандартные операции” (НСО), иногда еще именуемые “нетрадиционными операциями”, проводимые вооруженными силами. В англоязычной военной лексике этим терминам приблизительно соответствует “Operations Other than War” (ООТВ), и, к примеру, в Сухопутных войсках США такого рода операции регулируются Полевым уставом FM100-5.

Более того, НСО выходят в последние годы на, выражаясь военным языком, “острие стрелы”. К такого рода операциям относятся прежде всего все типы миротворческих операций – от традиционных “мягких” операций по поддержанию мира до принуждения к миру с помощью силы. Сюда же следует отнести операции по поиску и спасанию, по оказанию различных видов гуманитарной помощи, борьбу с незаконным оборотом наркотиков, демонстрации силы, военную помощь дружественным правительствам, борьбу с незаконными вооруженными формированиями и контртеррористические операции. Примером последних является начавшаяся в октябре 2001 г. операция “Enduring Freedom”, проводимая на Среднем Востоке международной коалицией во главе с США.

Именно в такого рода операциях проверяется на практике готовность отдельных государств или коалиций быстро подготовить комплект юридически выверенных документов, прежде всего ССС, не оставляя войска в правовом вакууме. К сожалению, подробного анализа юридических основ участия вооруженных сил в такого рода деятельности в работе обнаружить не удалось.

В последней главе части первой описываются правовые основы формирования и деятельности национальных контингентов войск, в частности вопросы статуса личного состава и органов управления.

Вся вторая часть работы посвящена наиболее актуальным проблемам заключения и применения ССС.

В первой главе раздела рассматривается статус персонала иностранных войск, в том числе их гражданских компонентов и членов семей. Здесь уделено внимание даже таким экзотическим в нашем, российском, понимании элементам контингентов НАТО, как резервисты, отставники, персонал военизированных формирований.

В самостоятельных главах подробно рассмотрены вопросы ответственности государств, направляющих свои войска, правовые аспекты ввода и вывода контингентов, правовой режим вооружений, прави-

ла ношения национальной военной формы, уголовная юрисдикция (включая вопросы квалификации уголовных преступлений, задержания и содержания под стражей, экстрадиции и т.д.). Здесь же детально анализируются вопросы гражданской и административной юрисдикции (охрана окружающей среды, операции с недвижимостью, провоз багажа и проезд персонала, налогообложение, таможенные сборы, связь).

Интересна глава, освещающая вопросы возмещения ущерба, особенно ее историческая часть, где говорится о подходах СССР и США к возмещению ущерба, причиненного в результате пребывания их войск на иностранных территориях.

Юридические аспекты тылового обеспечения всесторонне отражены в отдельной главе, где на ряде примеров подробно анализируются вопросы заключения контрактов на морские и сухопутные перевозки и, что имеет важное практическое значение, подсказываются пути снижения цен на них. Здесь же описаны наиболее приемлемые – с точки зрения юридической чистоты, пути освобождения от налогов и таможенных платежей. Отдельно рассматривается проблема применимости ССС НАТО к базам на островах (Азорских, Гавайских, Алеутских, Балеарских, Канарских), а также к территориям бывших колоний и доминионов.

Специальное внимание уделено статусу штаб-квартир и персонала международных организаций (ООН, НАТО, Европейского Союза, Штаба по координации военного сотрудничества СНГ), штабов международных контингентов IFOR (Implementation Force), SFOR (Stabilization Force), KFOR (Kosovo Force).

Часть третья состоит из глав, посвященных конкретным примерам и обобщению полученного опыта. Уже простое перечисление проанализированных в книге эпизодов заграничного квартирования войск примечательно. Судите сами: здесь и пять десятилетий пребывания иностранных войск на территории Германии, и столь же долгая история американских военных баз в Японии, иностранные контингенты в Корее, российские войска в странах СНГ.

О последней главе (автор – Б.Р. Тузмухамедов) хотел бы сказать особо. Будучи причастен в период службы в Генеральном штабе к разработке соглашений о статусе российских войск в бывших союзных республиках, и продолжая следить за публикациями, я не встречал столь подробного и глубокого, основанного на многочисленных документаль-

ных источниках, анализа опыта старой России, затем СССР, и вновь России по части юридического оформления пребывания своих военнослужащих за границей.

Очень интересно описан опыт размещения войск ООН, справедливо обращено внимание на ключевые вопросы мандата миссии, проблему согласия принимающей стороны, привилегии и иммунитеты персонала ООН.

А вот глава, в которой специально разбираются правовые уроки, полученные в бывшей Югославии, слабовата и несамокритична (автор – отставной американский полковник – служил юридическим советником в международных силах в бывшей Югославии). Пример из собственного опыта: в боснийской столице Сараево в период пребывания там войск ООН от снайперского огня враждующих сторон ежедневно гибли мирные жители. В распоряжении командующего Сил ООН были специально подготовленные группы, способные эффективно подавлять огонь снайперов. Но международные юридические советники так и не смогли разработать правила применения силы, которые служили бы прочной правовой базой для антиснайперской борьбы. Иными словами, военные профессионалы были оснащены надлежащими средствами и навыками для того, чтобы дать отпор убийцам женщин и детей, а юристы не могли разработать соответствующий правовой документ, наделяющий миротворцев необходимыми правами и полномочиями.

Последний раздел составляют некоторые обобщения и выводы. Интересно и остро показаны международно-правовые аспекты развертывания небольших военных миссий под эгидой ООН, участия контингентов НАТО в операциях внутри и вне зоны ответственности альянса, особенности операций, предпринимаемых без согласия принимающей стороны, а также организации миротворческих миссий в странах, где власть оказывается в состоянии паралича.

Здесь же предложены некоторые рекомендации по будущему совершенствованию правового регулирования пребывания войск на иностранных территориях. Автор пишет о необходимости соблюдения местного законодательства, о важности обеспечения свободы передвижения, взаимодействия с местными правоохранительными органами, урегулирования статуса персонала, работающего по контракту, и представителей неправительственных организаций. Правда, рекомендации оказались достаточно ожидаемыми и не содержащими яркой новиз-

ны, но может быть причина – в здоровом консерватизме, органически присущем правоведам?

В приложениях можно найти тексты наиболее отработанных и успешно применяемых договоров о статусе сил, а также типовых соглашений, разработанных ООН.

Вообще, книге присущ очень развитый и детальный научно-справочный аппарат, в ней дается весьма насыщенный перечень международных актов. Примечательно, что наиболее внушительен список многосторонних и двусторонних документов СНГ.

В заключение – пожелание, которому, скорее всего, не суждено осуществиться. Как бывший офицер, не один год причастный к планированию и осуществлению операций российских войск на иностранных территориях, я дорого бы дал за то, чтобы в то время у меня под рукой была такая книга, да лучше если в переводе на русский язык. Будет такое издание под силу нашим МИДу и Минобороны?