

Правовой статус миротворцев ООН в соотношении с МГП.

Научный руководитель – Ястребова Алла Юрьевна

Фирузи Шухратёр Фирузович

Аспирант

Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации,
Москва, Россия

E-mail: shuhratyor.firuzi@mail.ru

Главной целью деятельности Организации Объединённых Наций является поддержание мира и безопасности, что установлено в п.1 ст.1 Устава этой организации [12, ст.1]. Одним из средств для достижения указанной цели выступает применение миротворческих сил ООН в разрешении международных и немеждународных вооружённых конфликтов.

Эксперты понимают под миротворчеством применение межгосударственных вооружённых сил под руководством ООН для прекращения и урегулирования конфликтов между воюющими сторонами [2]. Эти силы формируются из добровольно предоставленного странами-членами ООН военного контингента, что регламентировано ст. 43 Главы VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» [19]. К примеру, данная статья использовалась в резолюции №819 от 1993 года, учреждавшей миротворческую операцию в Сребренице [20] и в резолюции № 1159 от 1998 года, учреждавшей аналогичную операцию в Центральноафриканской республике в 1998 году [19]. Тем не менее, проанализировав другие резолюции Совета Безопасности ООН, можно прийти к выводу, что в выдаваемых на проведение операций мандатах не так часто упоминается конкретная статья Устава ООН [17]. Так, в резолюции №872 от 1993 года, учредившей проведение миротворческой операции в Руанде, статус миротворцев и их полномочия устанавливаются мандатом Генерального Секретаря ООН, ни одна из статей Устава при этом в документе не упоминается [18].

Миротворческие силы были применены уже в 1948 г. По решению Совета Безопасности на разные участки границы еврейского государства были направлены группы наблюдателей для контроля за перемирием, предписанным решением Совета Безопасности [16].

В 1964 г. после возникновения военного конфликта между греческой и турецкой общинами Кипра Совет Безопасности принимает решение о направлении на остров миротворческих сил ООН с мандатом прекратить военные действия и восстановить порядок. Они до сих пор выполняют свою миссию на основе регулярно принимаемых Советом Безопасности решений. В их составе 1171 военнослужащий и персонал обеспечения, а также 35 полицейских. Как видим, эти операции существенно отличаются от миссии наблюдателей.

По мнению И.И. Лукашука наиболее крупная миротворческая операция была предпринята на территории бывшей Югославии в связи со вспыхнувшим там межнациональным конфликтом. Основной контингент составляли вооруженные силы НАТО, действовавшие по мандату ООН. В состав Сил защиты входили 381300 военных и персонала обеспечения, 680 военных наблюдателей, 727 полицейских, 1870 лиц гражданского персонала [16].

По нашему мнению, миротворческие силы выступают в качестве третьей стороны и призваны обеспечивать международный мир, безопасность и политическую стабильность во время урегулирования конфликта. Согласно определению В.А.Батыря подобное мероприятие является операцией по поддержанию мира, что подразумевает использование военных наблюдателей, многонациональных вооруженных сил или миротворческих сил государств - членов ООН, или государств - членов региональных соглашений. [9] Данные операции уже после заключения соглашения о перемирии обеспечивают соблюдение условий прекращения огня.

Впрочем, В.А. Батырь отмечает, что реальную пользу, теоретически и практически, может принести и принуждение к миру - форма вооруженного вмешательства, принятие принудительно-силовых и иных мер по отношению к государству-агрессору или стороне конфликта, не желающей выполнять требования международных или региональных организаций безопасности и угрожающей миру. Принуждение к миру может быть реализовано как без использования вооружённых сил, например, с помощью экономических санкций, так и с помощью военной силы [9]. Принуждение к миру не предполагает согласия враждующих сторон. Установление мира представляет собой предусмотренную Главой VI Устава ООН операцию, проводимую силами Организации Объединенных Наций или отдельными государствами, группами государств, региональными организациями на основании просьбы со стороны заинтересованного государства либо с санкции Совета Безопасности ООН [12, ст.44]. Хилми Хэнни отмечает, что миротворцы следят за тем, чтобы потенциальный конфликт не перерос в открытое вооружённое столкновение, содействуют процессу установления мира, контролируют соблюдение прав всех сторон. Основными принципами миротворчества являются воздержание от применения силы за исключением случаев самообороны, нейтралитет и беспристрастность, а также осуществление деятельности только при согласии сторон конфликта [2].

Как известно, при участии международной организации миротворцев в вопросах участия при урегулировании военных столкновений применяются нормы международного гуманитарного права. Если в конфликт вовлечены миротворческие силы ООН, то возникает противоречие. С одной стороны, МГП применимо прежде всего к сторонам конфликта. С другой, контингент миротворцев ООН не является стороной конфликта, но по отношению к ним применяют комплекс соответствующих силовых мер. В статье 2 Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 года определяется сфера применения особых прав персонала ООН [8]. Если же миротворцы непосредственно вмешиваются в конфликт, к ним уже могут быть применены нормы международного гуманитарного права, но в таком случае возникает вопрос, могут ли они рассматриваться как миротворцы и подпадают ли они под это определение.

Как мы знаем, под международным гуманитарным правом понимается совокупность принципов и норм международного публичного права, определяющих запреты на ряд методов и средств ведения военных действий и защиту жертв войны. Основой современного международного гуманитарного права (МГП) являются принципы права войны (*jus in bello*), сформировавшегося ещё в XVII веке. Сегодня МГП опирается на нормы обычного права, а также испытывает на себе влияние устава ООН, в том числе разрешение международных конфликтов мирными средствами.

МГП играет вспомогательную роль в дальнейшем процессе мирного урегулирования вооружённых конфликтов и, что крайне важно для деэскалации, полного преодоления всех возможных разногласий сторон и последствий конфликта.

Существуют отдельные сферы МГП, которые по-прежнему нуждаются в доработке дополнительными специальными нормами. Так, существует необходимость создания систем контроля за соблюдением государствами норм МГП в отношении ведения боевых действий и, помимо прочего, вмешательства третьих сторон в вооружённые конфликты.

Сегодня МГП не учитывает изменение состава традиционных участников вооружённых конфликтов. В последнее время всё чаще в них принимают участие неправительственные вооружённые группировки, однако они не всегда включены в качестве комбатантов и участников конфликтов при реализации норм Гаагского и Женевского права. Поэтому вопрос о распространении на них норм МГП остаётся спорным. Также отдельным вопросом остаётся придание статуса комбатантами отношению к представителям террористических группировок, которые отвергают применение норм МГП при вооружённых конфликтах.

Приведём несколько примеров миротворческой деятельности ООН. В 1948 году вспыхнуло военное противостояние между арабскими странами и государством Израиль. Практически одновременно с этим обострилась ситуация в регионе Кашмир, который является предметом споров между Индией и Пакистаном. Именно меры в отношении вышеуказанных конфликтов дали начало миротворческой деятельности ООН. В Иерусалиме начал свою работу орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия, а в Кашмире - группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане [7]. Особенностями данных миссий было то, что они состояли из наблюдателей, которые просто следили за соблюдением условий перемирия сторон. Все задачи миротворческой деятельности ООН сводились к контролю и составлению отчётов о военной ситуации в указанном районе [6]. Возможность участия миротворческих сил ООН в операциях по поддержанию мира и безопасности в рамках боевых действий при необходимости и в первую очередь в рамках самообороны появилась в 1956 году во время урегулирования Суэцкого кризиса. Как указано в статье 21 конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 года, ничто в данной Конвенции не должно толковаться как допускающее умаление права на самооборону персоналом ООН [8].

Таким образом, речь идёт о применении определённых принципов по поддержанию международного мира и безопасности. В соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций миротворческие силы формируются из числа, предоставленного государствами-членами ООН персонала, которые подчиняются своим правительствам, а не ООН, а значит признание миротворцев в качестве участников конфликта для того, чтобы они могли оказаться в сфере действия норм МГП, означало, что участниками конфликта становятся сами государства, так как подконтрольные им силы вмешиваются в вооружённое противостояние. Помимо прочего, миротворческие силы ООН могут применять нормы обычного права, включённые в Руководство Сан-Ремо [14], где описаны основные принципы ведения боевых действий, которые могут быть использованы в дальнейшем для урегулирования тех или иных ситуаций. Данное руководство было принято в 1994 году государственными и независимыми экспертами, а также МККК и рядом национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Там указывается, что даже в случае признания одной из сторон агрессором, нейтральные государства и иные не участвующие в конфликте силы могут оказывать ему гуманитарную помощь [14].

Участие миротворческих сил ООН во внутригосударственных вооружённых конфликтах государств может быть санкционировано Советом Безопасности ООН. [12, ст. 41] Тем не менее, оно может быть расценено государством как вмешательство в его внутренние дела, посягательство на суверенитет и фактическое признание того, что государство не в состоянии самостоятельно справиться со своими внутренними проблемами. В связи с этим количество таких операций было минимальным. Исключение составила операция в Конго. Миротворческая миссия Организации Объединённых Наций в Конго в 1960-1964 годах стала одной из крупнейших операций ООН. Контингент ООН насчитывал около 20 тысяч военнослужащих из 30 стран мира. Кроме того, это была одна из самых кровопролитных миротворческих операций в истории ООН. Бельгийские войска покинули Конго, однако страна столкнулась с угрозой сепаратизма, провинции Южное Касаи и Катанга провозгласили свою независимость. Миротворцы фактически поддерживали одну из сторон конфликта - правительство Конго - в борьбе с сепаратистами.

В общей сложности миссия провела четыре военные операции против Катанги. Первые три не принесли успеха. А вот в результате четвертой операции движение за независимость провинции было подавлено, и она вернулась в состав Конго. В июне 1964 года войска ООН покинули страну. В конечном итоге ООН удалось не допустить полномасштабной гражданской войны, но впервые миротворческая миссия столкнулась с большими чело-

веческими потерями среди развернутых сил. За четыре года погибло около 250 человек, в том числе Генеральный Секретарь организации. Кроме того, не все страны выполняли свои обязательства при формировании и обеспечении миротворческой операции [3]. Это привело к необходимости пересмотра существующих механизмов, так как, несмотря на выполнение всех поставленных задач, миротворческие силы были подвергнуты большой опасности, а сама операция была под угрозой провала.

Ситуация в Конго продемонстрировала острую необходимость реформирования существующей миротворческой системы, в том числе в сфере защиты миротворцев нормами МГП и установление их правового статуса. Однако этого не последовало, так как Конго долгое время оставалось единичным случаем, а получение в 1988 году Нобелевской премии и вовсе усыпило бдительность ООН, заставив их поверить в то, что произошедшее в Кении было случайностью, а существующая система осуществления миротворческой деятельности не нуждается в реформировании, работает отлажено [2].

Однако, по словам бывшего генерального секретаря ООН Кофи Аннана, в начале 1990-х организация столкнулась с абсолютной неспособностью нормально осуществлять миротворческую деятельность во время серьезных внутренних вооружённых конфликтов. Это, по его мнению, было продемонстрировано в процессе миссий ООН в Руанде, Сомали и Югославии [1].

Аннан писал о том, что данные миссии показали неспособность адекватно влиять на происходящие во время конфликтов события, что привело к колоссальным человеческим жертвам, в том числе среди персонала ООН. В связи с этим необходимо было провести соответствующие реформы, которые могли бы исправить такое положение дел [14].

Важным нововведением стало принятие в 2005 году принципа «Обязанность защищать» [13], который подразумевал отношение к суверенитету государства не как к некоей привилегии, но как к обязанности. Данный механизм был разработан на основе опыта миротворческих операций в Сребренице и Косово, где местные власти препятствовали проведению операций, ссылаясь именно на суверенитет и невозможность внешнего вмешательства в собственные дела. Каждое государство теперь обязано защищать своих граждан, просить помощи у других государств, если предотвратить преступления против человечности не получается самостоятельно. Наконец, если ситуация близка к критической, другие государства должны вмешаться, однако их действия должны соответствовать нормам международного права. Военная интервенция является крайней мерой и применяется в исключительных случаях. Государство не может прикрываться собственным суверенитетом, нарушая права человека внутри страны и подвергая собственное население опасности. В конце концов, ООН призвана защищать интересы народов мира, а не государств и их правительств [12, ст.1].

Гораздо меньше внимания было уделено правовому урегулированию миротворчества. Это было связано с тем, что предложенный Генеральным Секретарём проект «Бюллетень Генерального Секретаря. Соблюдение силами Организацией Объединенных Наций международного гуманитарного права», провалился.

Проект был разработан в 1995 году. Там впервые была произведена попытка создать эффективные механизмы регулирования миротворческой деятельности через МГП. Бюллетень состоит из 10 разделов и содержит принципы, на основе которых проводится различие между гражданскими лицами и комбатантами, а также между гражданскими и военными объектами, определяются средства и методы ведения войны, правила обращения с гражданским населением, лицами, сложившими оружие, заключенными, способы защиты раненых, больных, а также медицинского и духовного персонала. Данные принципы были применимы в том случае, если миротворцы принимали участие в конфликте, поддерживая одну из сторон [4]. Они применяются в миротворческих операциях, осуществляемых

на основе главы VII Устава, или в так называемых «операциях в целях самообороны на основе главы VI» в течение всего периода их участия в конфликте. Предназначенный для подготовки миротворцев по основным принципам МГП, Бюллетень Генерального секретаря стал объектом широких обсуждений. Ряд государств подвергли его критике за то, что в него вошли положения, которые не имели обычно-правовую природу и тем самым не обязывали государства их соблюдать; за неудачную попытку провести различие между международными и внутренними вооруженными конфликтами; а также за суждение, пусть и теоретическое, о том, что миротворцы могут считаться комбатантами, что позволяет, по мнению некоторых экспертов, совершать нападения на них [15].

В итоге вопрос применимости норм МГП в миротворчестве снова не получил решения и остаётся предметом обсуждений до сих пор.

Говоря о применимости норм МГП для миротворческих сил, стоит отдельно рассмотреть вопрос об их статусе, так как это помогает лучше понять всю картину происходящего. Сразу стоит сказать, что многое здесь зависит от различных условий. Например, нужно чётко различать операции ООН по восстановлению нарушенного мира и безопасности от миротворческих операций. Операция по принуждению к миру осуществляется одним или несколькими государствами с согласия Совета Безопасности ООН, и участники этой операции являются комбатантами, а значит подпадают под соответствующую юрисдикцию. Само применение силы в миротворческих операциях является инструментом крайнего воздействия. На Стокгольмском семинаре отмечалось, что сила не применяется сразу, но только лишь после того, как исчерпаны все прочие меры воздействия. Однако если возникает необходимость применения силы, это должно происходить для реализации конкретной цели. Этап применения силы допустим, только в случае существования намерения и соответствующей ему возможности. Мандат миротворческой операции должен быть предельно четким, а миротворческий контингент — надлежащим образом оснащён, чтобы предусмотренные мандатом правила ведения боя могли быть практически реализованы. Опять же, худший сценарий (при котором сила все-таки будет применяться) имеет ключевое значение в процессе планирования миротворческой операции и должен быть рассмотрен в ходе обсуждения мандата в Совете Безопасности ООН. Без четко определенного в мандате операции применения силы миротворцы подвергаются большому риску [10].

Очень часто операции по принуждению к миру выделяют как отдельный вид миротворчества, однако есть основания полагать, что это не совсем верно. Миротворческая операция обязательно требует согласия со стороны всех сторон конфликта, в то время как принуждение к миру может осуществляться только с разрешения Совета Безопасности. Применение силы в миротворчестве - это крайняя мера, в то время как принуждение к миру подразумевает комплексное применение вооружённых сил, чаще всего на стороне одного из участников конфликта [10].

В случае проведения операции по поддержанию мира и безопасности миротворцы ООН не могут быть комбатантами. В теории во время вооружённого конфликта они должны быть приравнены к некомбатантам или к гражданскому населению, а значит, для них должны действовать нормы МГП и МП [6], которые применимы к гражданскому населению. Главный вопрос деятельности миротворческих сил является вопрос о возможности гарантировать его персоналу безопасность.

Конвенция 1994 года подразумевает ряд криминализованных деяний, по факту совершения которых государства могут осуществлять уголовное преследование и экстрадировать тех лиц, которые совершили преступления против миротворческих миссий.

Преступления против персонала ООН и связанного с ней персонала перечислены в Статье 9 Конвенции о безопасности персонала ООН от 1994 года, такие как убийства,

похищения, насильственного нападения на служебные помещения, жилые помещения или транспортные средства любого члена персонала, угрозы и пытки с целью принудить физическое или юридическое лицо совершить любые действия [8].

Одной из основных особенностей Конвенции является так называемая «оговорка о переключении», которая подразумевает, что миротворцы, которые принимают участие в конфликте, не могут быть защищены положениями Конвенции, к ним будут применяться нормы МГП, как к стороне конфликта. Каждая миротворческая миссия предполагает риск вовлечения третьих сторон в вооружённый конфликт, и при этом будет достаточно сложно определить, имело ли место изменение правового статуса сторон.

Кроме того, важной проблемой, которую ни Конвенция, ни другие нормативно-правовые акты не затрагивают, является участие в немеждународных конфликтах. В этом случае складывается ситуация, по которой на миротворцев могут быть распространены нормы национального права государства, где они присутствуют. Отсутствие соответствующих инструментов защиты приводит к тому, что миротворцы оказываются уязвимыми перед атаками сил, враждебных правительству, а также радикальных и экстремистских группировок, действующих внутри страны, так как они вряд ли будут соблюдать нормы национального права или даже МГП. Например, как сообщает РИА НОВОСТИ семь членов миротворческой миссии ООН в Демократической республике Конго были убиты 14 ноября 2018 года во время операции, 10 получили ранения и один пропал [5].

Для того, чтобы избежать таких ситуаций, в последнее время между странами, предоставляющими для миротворческих операций военный контингент, стали часто заключаться Соглашения о Статусе сил, которые оговаривают, в каком именно статусе будут выступать прибывшие страну миротворческие силы, а значит какие нормы права будут на них распространяться. Тем не менее, персонал ООН не застрахован от возможного перерастания внутригосударственного конфликта в международный, в результате чего должно произойти не только изменение мандата на осуществление миротворческой деятельности, но и статуса и ответственности принимающей стороны и миротворцев.

Несмотря на то, что ООН проводит масштабную работу по изменению подходов к миротворческим операциям, совершенствует механизмы их осуществления, серьёзной проблемой, которая отчасти обесценивает проделываемую работу, остаётся отсутствие адекватных норм и принципов международно-правового регулирования миротворческих операций. ООН признаёт необходимость соблюдения норм МГП, но не может использования их из опасения, что произойдёт отождествление миротворцев и участников вооружённого конфликта. В результате этого создаётся угроза для миротворческого персонала ООН, статус которого остаётся неопределённым, либо уравнивается со статусом гражданских лиц, что не даёт дополнительных необходимых гарантий соблюдения безопасности миротворцев.

Целесообразно было бы совершенствовать существующие правовые инструменты, в частности модели Соглашения о Статусе сил, что позволило бы, с одной стороны, разрабатывать меры для каждого конкретного случая, а с другой - дополнять нормы и принципы МГП. Однако это временная мера, которая должна стать переходной.

Правила ведения боя должны основываться на сбалансированных политических, гуманитарных и военных решениях, а также принципам и духу международного гуманитарного права. Во всех операциях, которые не подпадают под нормы главы VII Устава ООН, следует исходить из того, что применение силы в целях разрешения конкретной ситуации будет сводиться к минимуму. В свете опыта последних двух десятилетий, основанного на разрешении внутригосударственных конфликтов, представляется целесообразным каждый раз убеждаться в том, что в перспективе миротворческие контингенты готовы к сложному сценарию развития событий, чтобы в случае нападения на них они могли долж-

ным образом реагировать в порядке самообороны и быть защищёнными нормами МГП.

Источники и литература

- 1) 1. Annan K. Interventions: A Life in War and Peace
- 2) 2. Hilmy Hanny. Sovereignty, Peacekeeping, and the United Nations Emergency Force (UNEF), Suez 1956-1967: Insiders' Perspectives
- 3) 3. Trueman C.N. "The United Nations And The Congo"
- 4) 4. Бюллетень Генерального секретаря Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. 2003 г.
- 5) 5. В ДР Конго погибли семь миротворцев ООН. РИА НОВОСТИ. [электронный ресурс] – режим доступа: <https://ria.ru/world/20181115/1532902173.html>
- 6) 6. Зверев П. Г. Применимость международного гуманитарного права к миротворческим операциям ООН: от отрицания до признания // Молодой ученый. – 2013. – №12. – С. 638-641.
- 7) 7. История миротворческих операций. Организация Объединённых Наций. [электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/early.shtml>
- 8) 8. Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 года.
- 9) 9. «Международное гуманитарное право: Учеб. для вузов / В.А. Батырь. – 2 е изд., перераб. и доп.»: Юстицинформ; Москва; 2011 – С.102
- 10) 10. Операции по поддержанию мира. Организация Объединённых Наций. [электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/resources/chronology.shtml>
- 11) 11. Организация Объединённых Наций. ООН на страже мира и безопасности во всем мире. [электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.un.org/ru/aboutun/booklet/peace>
- 12) 12. Организация Объединённых Наций. Устав ООН.
- 13) 13. Ответственность по защите // Официальный сайт ООН [электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.un.org/ru/preventgenocide/rwanda/responsibility.shtml>
- 14) 14. Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам от 1994 года.
- 15) 15. Шрага Д., Заклин Р. Применимость международного гуманитарного права к операциям ООН по поддержанию мира: понятийные, правовые и практические вопросы. – С. 42.
- 16) 16. Лукашук И.И. Международное право: особенная часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. - Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. - 517 с.

- 17) 17. Организация Объединённых Наций. Справочник по практике Совета Безопасности. [электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.un.org/ru/sc/repertoire/settlements.shtml>
- 18) 18. Совет Безопасности ООН. Резолюция СБ № S/RES/872 (1993). [электронный ресурс] – режим доступа: [https://undocs.org/S/RES/872\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/872(1993))
- 19) 19. Совет Безопасности ООН. Резолюция СБ № S/RES/1159 (1998). [электронный ресурс] – режим доступа: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAR%20SRES1159.pdf>
- 20) 20. Совет Безопасности ООН. Резолюция СБ № S/RES/819 (1993). [электронный ресурс] – режим доступа: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/819>