

## Применимость и применение норм МГП в отношении многонациональных сил: взгляд НАТО

**Питер М. Олсон\***

До начала 2014 г. Питер М. Олсон являлся юридическим советником и директором Отдела по правовым вопросам в штаб-квартире НАТО в Брюсселе. В этом качестве он действовал как главный юридический советник Генерального секретаря НАТО Андерса Фога Расмуссена, а также как старший военный юрист.

: : : : : :

Вопросы применимости и применения международного гуманитарного права (МГП) в отношении многонациональных сил стоят в центре внимания Организации Североатлантического договора (НАТО, далее также «Альянс» или «Организация»). Международное военное сотрудничество не случайно является сутью и смыслом существования Организации, понятием, которое определило ее способы действий, историю и деятельность. Со времени окончания холодной войны НАТО провела серию крупных военных операций с участием многонациональных сил — на Балканах, в Афганистане, Ливии и пр. — во время которых неизбежно вставал вопрос применения МГП.

Взгляд НАТО на этот вопрос опирается на некоторые фундаментальные характеристики Организации в целом. Альянс возник как объединение нескольких суверенных государств со схожими политическими взглядами, которые осознавали, что им грозит серьезная опасность в иде-

\* Изложенные в статье мысли выражают взгляды автора и не обязательно отражают официальную позицию НАТО.

ологическом, стратегическом и военном плане. Они пришли к совместному выводу, что координация действий в военной и политической сфере лучше всего отвечает интересам их национальной безопасности, особенно в Европе.

Хотя за почти 70 лет, которые прошли после заключения Вашингтонского договора, положившего начало НАТО, многое изменилось, созданные тогда структура и методы действий и сегодня лежат в основе деятельности Организации, проявляясь в жестком контроле союзных государств над ее действиями. Хотя со стороны может возникнуть и иное впечатление, НАТО не является самостоятельной единицей, существующей отдельно от входящих в ее состав государств. Скорее, Организация возникла как механизм координации действий нескольких суверенных государств, и ее суть лучше понять, если видеть в ней инструмент или набор инструментов, которыми союзные державы могут воспользоваться, в том случае и когда они этого пожелают. Для обсуждаемого вопроса особое значение имеет то, что НАТО вырабатывает политику и предпринимает действия лишь тогда и в той степени, когда они получают конкретное одобрение со стороны Североатлантического Совета — высшего руководящего органа НАТО, состоящего из представителей (в ранге послов) всех 28 союзных держав. Поскольку такие решения принимаются на основе консенсуса, на практике любой член может по сути наложить вето на любое предложение, касающееся политики или предполагаемых действий. Более того, действия, предпринимаемые НАТО при ведении военных операций, за немногими исключениями, касающимися сил и средств, принадлежащих всему Альянсу, осуществляются контингентами, которые предоставляются отдельными участвующими в таких операциях союзниками или оперативными партнерами НАТО, и находятся под их командованием. Указанные государства сохраняют реальный и зачастую значительный ежедневный контроль над этими контингентами».

Все союзные государства являются участниками основных документов МГП — Женевских конвенций 1949 г. и принятых еще раньше Гаагских конвенций — и тем самым несут договорные обязательства, которые составляют ядро МГП. Все союзные государства также в общем и целом разделяют взгляды на обязательства по МГП, проистекающие из обычного права. Не менее важно и то, что после практически 60 лет совместной подготовки и совместных действий у них сложилась общность представлений о том, как претворять эти обязательства в жизнь при проведении операций. Придерживаясь практики последовательного внедрения общих стандартов военной деятельности Альянса, все вооруженные силы НАТО в основном следуют одной и той же программе обучения персонала нормам МГП и вытекающим из этих норм обязанностям. Все страны Альянса воспринимают как нечто само собой разумеющееся, что при проведении операций они должны выполнять обязательства, налагаемые на них нормами МГП, и предполагают, что во время военных действий Альянс будет служить образ-

цом соблюдения норм права. Таким образом, добросовестное выполнение обязательств, накладываемых МГП, лежит в основе замысла, планирования и проведения военных операций Альянсом. Предполагается, что те государства, которые предоставляют войска НАТО, не будучи ее членами, данную точку зрения разделяют<sup>1</sup>.

Тем не менее Альянс состоит из суверенных государств, и общее содержание их обязательств по международному праву и национальному законодательству, в соответствии с которым они осуществляют обязательства, налагаемые МГП, весьма существенно различается. Члены Альянса согласились с наличием различий в материально-правовых обязательствах, касающихся некоторых видов вооружений, таких как противопехотные мины и кассетные боеприпасы. Даже в тех случаях, когда формально союзники имеют одни и те же международно-правовые обязательства, конкретное содержание таковых может в различных случаях пониматься по-разному, например в отношении определенных категорий лиц, задерживаемых в связи с конфликтом. Члены Альянса могут также подпадать под действие различных правовых обязательств и юридических механизмов, влияющих на их понимание МГП и его применение: 26 из 28 союзных держав подпадают под действие решений Европейского суда по правам человека, чья юриспруденция все более вторгается в те области, которые ранее считались исключительной сферой действия МГП как *lex specialis*, а 27 из них являются участниками Римского статута, учредившего Международный уголовный суд. В этой связи говорить о «доктрине НАТО» в отношении применения МГП во время военных действий или о ее конкретном содержании можно лишь в определенных пределах.

Можно спорить о том, какие конкретные нормы применимы к действиям многонациональных военных контингентов, осуществляющих миротворческие операции и операции в пользу мира, а также проводящих операции на основе мандата Совета Безопасности. Тем не менее не вполне ясно, будут ли с практической оперативной точки зрения результаты таких споров иметь для НАТО реальное значение, поскольку НАТО сосредоточивает свое внимание на планировании и ведении операций в соответствии с оперативными планами и правилами применения силы (ППС), согласующимися с теми юридическими нормами, которые каждое союзное государство или партнер, принимающий участие в операции, считают применимыми в рамках своей нормативно-правовой базы<sup>2</sup>. Хотя

- 1 Хотя на настоящий момент это не представляет проблемы, подобные ожидания подвергнутся проверке практикой в том случае, если НАТО будет проводить операции, активно вовлекая государства, в которых программы подготовки персонала и традиции соблюдения МГП не столь основательны.
- 2 В этой связи необходимо принять во внимание то обстоятельство, что порой воззрения отдельных союзников в отношении правовых рамок операции «Союзная сила» (Operation Allied Force) — воздушной кампании НАТО в рамках конфликта в Косово в 1999 г. — разительным образом отличались. Тем не менее у союзников не было необходимости согласовывать конкретные правовые рамки, так как между ними не было разногласий, которые касались бы законности кампании или того, какие ППС должны применяться.

и раздаются вопросы о том, применимы ли, строго говоря, нормы МГП в операциях по реализации мандата Организации Объединенных Наций (ООН) на практике, воздушная кампания НАТО, направленная на защиту гражданского населения в Ливии, велась таким образом, как если бы она на законных основаниях считалась частью международного вооруженного конфликта, что подразумевало применение норм МГП, применимых в конфликте подобного рода<sup>3</sup>.

Одним из наиболее сложных вопросов, касающихся применения МГП в контексте операции НАТО, был вопрос обращения с лицами, задержанными Международными силами содействия безопасности (ISAF) в Афганистане. Эта проблема имеет большое политическое значение, и на протяжении всех десяти лет пребывания войск НАТО в Афганистане им постоянно приходилось сталкиваться с такой проблемой. Однако поскольку каждое такое лицо задерживается подразделением конкретной национальной принадлежности, после захвата лица ответственность за обращение с ним ложится на конкретное участвующее в операции государство и определяется его пониманием своих обязательств по МГП в отношении лиц, задержанных в связи с конфликтом, включая и те последствия, которые влечет за собой классификация конфликта. Командующий Международными силами содействия безопасности в Афганистане не имеет права диктовать общую политику в области задержания, а союзные державы не посчитали необходимым прийти в этом отношении к соглашению.

Еще одной ситуацией недавнего времени, когда поднимался вопрос о соблюдении силами НАТО норм МГП, было указание целей во время операции «Объединенный защитник» в Ливии. В отличие от ситуации с лицами, задержанными во время конфликта, определение целей и планирование нанесения по ним удара проводилось представителями многих государств в оперативном штабе НАТО, а приказ о нанесении ударов издавался оперативным командующим НАТО на основе общих критериев, согласованных союзниками в рамках оперативного плана операции, а также соответствующих полномочий, полученных им от Совета НАТО. Тем не менее сами удары наносились подразделениями, находящимися под национальным командованием в рамках общего оперативного контекста НАТО.

Эти два примера демонстрируют одну из самых сложных проблем, связанных с применением норм МГП во время проводимых НАТО операций: присваивание ответственности за нарушения данного корпуса права.

3 См. также письмо от 23 января 2012 г., направленное юридическим советником НАТО председателю Международной комиссии по расследованию преступлений в Ливии, в котором НАТО соглашается с тем, что применимым в данном конфликте *lex specialis* является МГП, — это подразумевает, что нормы МГП являются теми нормами, на соответствие которым во время операции «Объединенный защитник», предназначенной предотвратить нападения на гражданское население Ливии, будут проверяться действия подразделений НАТО. См.: Human Rights Council, Report of the International Committee of Inquiry on Libya, UN Doc. A/HRC/19/68, 2 March 2012, Annex II.

Подобно ООН, ЕС, Африканскому союзу и другим организациям, НАТО осуществляет свои операции посредством добровольно предоставляемых в ее распоряжение национальных контингентов. Подобная практика потенциально содержит в себе вопрос, на ком именно лежит юридическая ответственность за предполагаемые нарушения МГП или иного применимого корпуса права: на Организации или на предоставляющих военные контингенты государствах, чьи силы оказываются вовлечены в инцидент.

При некоторых обстоятельствах будет правильно присваивать деяния Организации, даже с учетом того, что они осуществляются военнослужащими конкретных национальных вооруженных сил, как, например, происходило в уже упомянутом случае, где выбор целей для нанесения ударов в Ливии производился командующим НАТО, канадским генералом в осуществление полномочий, предоставленных ему Советом НАТО<sup>4</sup>. Однако за немногими исключениями, в целом участвующие в операциях НАТО национальные контингенты обладают достаточными возможностями обуславливать свои действия существующими в их стране стандартами и политикой. Например, на практике отдельные участвующие в операции военные контингенты НАТО могут принять участие в тех или иных действиях лишь с учетом установленных их государством условий, на основе политики и правовых обязательств государства, что ограничивает возможности применения таких контингентов в операции, а при определенных обстоятельствах они могут даже отказаться выполнять те или иные конкретные задачи в рамках операции. Хотя подобные ограничения могут ставить в сложное положение командующего операцией, проводимой с участием многонациональных сил, — это обычная практика, по крайней мере, в контексте НАТО.

Тем не менее проводимые НАТО многонациональные военные операции отличаются от операций, проводящихся другими субъектами международного права: в соответствии с правилами НАТО действия организации невозможно отделить от общих, коллективных действий отдельных входящих в ее состав государств. Поскольку все главные решения НАТО принимаются Советом НАТО, а не Генеральным секретарем, в их основе лежит процесс достижения консенсуса, когда ни один член не может получить перевес голосов и, соответственно, за результаты которого несет ответственность каждый член. Таким образом, любая операция НАТО начинается в результате ее единогласного утверждения всеми союзными

4 В этой связи стоит обратить внимание на решение Канцелярии Прокурора Международного уголовного суда относительно того, что у них не имелось информации, позволяющей предположить, что действия Совета НАТО по одобрению проведения операции United Protector или действия командующего операцией по ее осуществлению поднимают вопросы соблюдения правовых обязательств, подпадающих под юрисдикцию Суда. Предполагая теоретически, что участвующие в операции государства могут нести ответственность за нанесение конкретных ударов, Канцелярия Прокурора не приводит никаких свидетельств того, что на самом деле имели место какие-либо неправомерные действия. См.: Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, Third Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1970 (2011), 16 May 2012, paras. 57 and 58.

державами. Все оперативные планы и наборы ППС, включая все поправки к ним, аналогичным образом утверждаются на основе консенсуса всеми союзными государствами. Союзные государства решают, когда начинать операцию и когда ее заканчивать.<sup>5</sup> При подобном раскладе присвоение ответственности всей Организации в целом, а не отдельным участвующим в операции государствам может оказаться неправильным шагом.

К счастью, до сих пор НАТО не приходилось сталкиваться с серьезными вопросами правового порядка, относящимися к присвоению ответственности за предполагаемые нарушения МГП. Однако подобная ситуация далеко не случайна и показывает, насколько серьезно сама Организация, государства-участники и оперативные партнеры НАТО воспринимают обязанность в полной мере выполнять свои обязательства в связи с МГП.

5 Хотя государства, не являющиеся членами НАТО, не имеют формального права участвовать в принятии решений, они полноправно участвуют во встречах «НАТО + N», где обсуждаются оперативные вопросы и разрабатываются предлагаемые решения. Они имеют право прекратить свое участие ровно тем же образом, как и при присоединении к операции.