

«Безопасные районы»: международно- правовая база

Эмануэла-Кьяра Джиллард*

Эмануэла-Кьяра Джиллард — старший научный сотрудник Института этики, права и вооруженного конфликта Оксфордского университета. Она также является научным сотрудником проекта «Индивидуализация войны» Европейского университетского института и ассоциированным исследователем Программы международного права Чатем-Хауса.

Краткое содержание

В последние годы неоднократно раздавались призывы к созданию в ряде стран и регионов так называемых «безопасных районов» для защиты гражданских лиц от последствий военных действий. В настоящей статье описывается международно-правовая база создания и функционирования таких районов: положения международного гуманитарного права о зонах, находящихся под защитой; нормы, регулирующие вопрос о том, в каких случаях можно прибегать к вооруженной силе, предоставление Советом Безопасности санкций и мандатов на создание таких районов при отсутствии соглашения между воюющими; вопросы относительно прав беженцев и прав человека, связанные с такими зонами. В статье приводится пример «пунктов защиты гражданского населения» в Южном Судане, рассказывается об отдельных оперативных проблемах, которые возникают в связи с безопасными районами. В завершение вы-

* Изыскания, в результате которых были получены данные результаты, финансировались Европейским советом по научным исследованиям согласно Седьмой рамочной программе Европейского союза по развитию научных исследований и технологий (FP/2007–2013) и в соответствии с соглашением о выдаче гранта ЕСНИ № 340956. Первоначальный проект настоящей статьи был представлен на семинаре «Безопасные районы как ответ на гуманитарные кризисы?», который проводился Свободным университетом Берлина и финансировался Фондом имени Тиссена в октябре 2015 г. Автор хотела бы выразить благодарность участникам семинара за их отзывы, а также поблагодарить экспертов-рецензентов.

сказываются некоторые соображения о том, как повысить вероятность создания воюющими сторонами таких находящихся под защитой зон в будущем.

Ключевые слова: безопасные районы, зоны, находящиеся под защитой, санкция Совета Безопасности, пункты защиты гражданского населения, Южный Судан.



В последние годы раздаются призывы принять разнообразные меры, которые позволили бы обеспечить хотя бы некоторую безопасность для гражданских лиц в ряде стран, где происходят вооруженные конфликты. К числу таких мер относятся «безопасные зоны» в Ливии¹ и «зоны безопасности» или «буферные зоны» в Сирии (термины используются как взаимозаменяемые)². Хотя гражданское население в этих странах испытывало огромные страдания, данные призывы порой были обусловлены скрытыми политическими мотивами, например стремлением остановить потоки беженцев³ или обеспечить в какой-то степени поддержку и легитимность оппозиционным силам, ведущим свои операции из предлагаемых зон. Политические мотивы очевидны, например, в случае создания «зон деэскалации», учрежденных в Сирии согласно соглашениям, принятым в результате переговоров в Астане в мае 2017 г. Официально их цели включали в себя прекращение огня между группами «умеренной» оппозиции и правительством Сирии; содействие восстановлению базовой инфраструктуры; создание условий для предоставления медицинской помощи и удовлетворения важнейших потребностей гражданского населения; безопасное и добровольное возвращение беженцев и лиц, перемещенных внутри страны⁴. Хотя конкретные условия и обстановка на местах в разных зонах различны, на практике создание таких районов не привело ни к снижению уровня насилия, ни к улучшению гуманитарного доступа. Напротив, в местностях, находящихся в этих районах — особенно известен печальный пример Восточной Гуты — происходили одни из самых жестоких вооруженных столкновений за последние месяцы, что подтверждает доводы, согласно которым создание этих зон представляет собой «средство управления ходом войны», направленное на ослабление оппозиции⁵.

1 League of Arab States, Res. 2360, “Outcome of the Council Meeting at the Ministerial Level”, 12 March 2011.

2 См., например: Patrick Wintour, “Syria: Former UK Development Secretaries Appeal for Safe Havens”, *The Guardian*, 1 February 2016; “Drawing in the Neighbours”, *The Economist*, 2 July 2015; Erin Cunningham, “U.S., Turkey Aim to Create Buffer Zone on Syrian Border. Nobody Knows How”, *Washington Post*, 12 August 2015.

3 См., например: Bill Frelick, “Blocking Syrian Refugees Isn’t the Way”, *The New York Times*, 24 April 2013.

4 Меморандум о создании зон деэскалации в Сирийской Арабской Республике, 14 сентября 2017 г., доступно по адресу: https://www.mid.ru/web/guest/maps/sy/-/asset_publisher/9fcjSOwMERcf/content/id/2746041 (все интернет-ресурсы были доступны в октябре 2019 г.).

5 Hashem Osserian, “How De-Escalation Zones in Syria Became a War Management Strategy”,

Если отвлечься от мотиваций, важно оценить те сложности, которые возникают при учреждении и обеспечении функционирования таких районов. Возможность их создания и успешное выполнение ими своих задач зависят от множества факторов, начиная с политической воли воюющих сторон заключить соглашение о таких зонах или, при отсутствии такого соглашения, от политической воли Совета Безопасности и третьих государств создать их. Кроме того, решение об учреждении так называемых «безопасных районов» — это только начало. Его реальное осуществление вызывает многочисленные правовые и практические проблемы.

Настоящая статья посвящена одному из ключевых вопросов, которому необходимо уделить внимание, рассматривая учреждение «безопасных районов», — международно-правовому режиму. Этот фактор, который порой превратно истолковывают или обходят молчанием, важен сам по себе, а также потому, что он заставляет задуматься об отдельных наиболее существенных вопросах оперативного характера, — их надо решать, чтобы такие зоны обеспечивали ту степень безопасности, которую ожидают обрести люди, ищущие в них убежища.

При создании и обеспечении функционирования «безопасных районов» во время вооруженного конфликта важно не забывать о нескольких областях международного права. К их числу относятся: международное гуманитарное право (МГП), которое также называют «*jus in bello*», — это отрасль права, регулирующая ведение военных действий и защищающая тех, кто не принимает или прекратил принимать в них участие, и *jus ad bellum* — это нормы, определяющие законность или незаконность начала применения силы, а также право беженцев и международное право прав человека. В настоящей статье подробно рассматриваются первые две отрасли права и отмечены некоторые связанные с «безопасными районами» моменты, вызывающие озабоченность в свете права беженцев и права прав человека. В ней также заостряется внимание на отдельных дополнительных соображениях, относящихся к широкой нормативной базе, в том числе к мандатам Совета Безопасности на учреждение таких зон, если воюющие стороны не соглашаются на это, и к некоторым трудностям оперативного характера, возникающим при организации таких зон.

Международное гуманитарное право

Выражение «безопасные районы» не используется ни в каких договорах — вместо этого МГП говорит о «зонах, находящихся под защитой». Этот термин является предпочтительным не только потому, что он относится к понятиям, определяемым международным правом, но и потому, что он

News Deeply, 6 February 2018, доступно по адресу: www.newsdeeply.com/syria/articles/2018/02/06/how-deescalation-zones-in-syria-became-a-war-management-strategy. См. также: Nada Homsy and Anne Barnard, “Marked for De-escalation, Syrian Towns Endure Surge of Attacks”, *The New York Times*, 18 November 2017.

привлекает внимание к следующему обстоятельству: хотя тем или иным районам мог быть представлен статус, обеспечивающий особую правовую защиту, это не обязательно гарантирует реальную безопасность людям, ищущим убежища.

С самого начала надо отметить три момента. Во-первых, с правовой точки зрения, стороны в вооруженных конфликтах должны уважать и защищать гражданское население, раненых и больных комбатантов во всякое время, независимо от того, были ли учреждены зоны, находящиеся под защитой. С практической точки зрения, вопрос о создании таких зон поднимается именно потому, что воюющие стороны не соблюдают это обязательство, а ведут военные действия неизбирательно или изгоняют гражданских лиц, применяя насилие.

Во-вторых, общие нормы МГП, регулирующие ведение военных действий, остаются применимыми даже в случае учреждения зон, находящихся под защитой, и сохраняют свое основополагающее значение как для тех, кто искал убежища в таких в зонах, так и для тех, кто этого не делал. Ниже эти нормы описаны более подробно.

Наконец, положения МГП, касающиеся зон, находящихся под защитой, защищают *зоны*, а не *людей*, ищущих в них убежища. Эти люди должны пользоваться уважением и защитой как таковые, а зоны — не более чем способ как можно эффективнее выполнить эти нормы, предоставляющие защиту⁶.

Цель настоящей статьи заключается не в том, чтобы дать исчерпывающий анализ применимых норм МГП, а в том, чтобы выявить ключевые элементы этих норм. В международных вооруженных конфликтах МГП предусматривает различные виды районов, находящихся под защитой. Они немного отличаются друг от друга, в основном по категориям людей, которые могут получать туда доступ, но задача у них одна: создание районов, где раненые, больные и гражданское население могут искать убежища от военных действий. Не следует забывать самое главное: хотя это и весьма необычно для договоров МГП, которые как правило не содержат просто увещательные формулировки, соответствующие положения не *требуют* от воюющих сторон учреждать зоны, находящиеся под защитой. Вместо этого в них лишь отмечается, что воюющие стороны могут это делать. Зоны, учрежденные какой-либо одной стороной, пользуются особой защитой только в том случае и тогда, когда они признаны ее противником. В ходе переговоров о Женевских конвенциях 1949 г. государства хотя и признавали гуманитарную ценность предлагаемых зон, находящихся под защитой, не были склонны предусмотреть требование об их создании и признании⁷. Этот подход оставался неизменным и во время переговоров о Дополнительных протоколах 1977 г.

6 Jean Pictet (ed.), *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949, Vol. 4: Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, ICRC, Geneva, 1958 (ICRC Commentary on GC IV), p. 127.

7 МККК, Комментарий к Женевской конвенции I: Конвенция об улучшении участи раненых

Женевские конвенции I и IV: санитарные и безопасные зоны и местности

Виды зон, находящихся под защитой

В ситуациях международного вооруженного конфликта первая Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (ЖК I) и четвертая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (ЖК IV) предусматривают возможность создания санитарных и безопасных зон и местностей⁸. Как указывается выше, их особый статус, дающий право на защиту, зависит от соглашения между воюющими сторонами.

Что касается раненых и больных из числа личного состава вооруженных сил⁹, статья 23 ЖК I предусматривает следующее:

В мирное время Высокие Договаривающиеся Стороны, а после начала военных действий стороны, находящиеся в конфликте, могут создавать на своей собственной территории, а в случае необходимости на оккупированной территории, санитарные зоны и местности, организованные таким образом, чтобы оградить от действий войны раненых и больных, а также персонал, на который возложена организация и управление этими зонами и местностями и уход за лицами, которые там будут сконцентрированы.

В начале военных действий и в течение их заинтересованные стороны могут заключать соглашения о взаимном признании созданных ими санитарных зон и местностей. Для этой цели они могут применять положения, предусмотренные в проекте соглашения, приложенного к настоящей Конвенции, внося в него изменения, которые они сочли бы необходимыми.

Державы-Покровительницы и Международный Комитет Красного Креста приглашаются оказывать добрые услуги для облегчения создания и признания этих санитарных зон и местностей.

Используя идентичные, по сути, формулировки, статья 14 ЖК IV предусматривает возможность создания аналогичных зон для раненых и больных гражданских лиц. От резкого, с точки зрения права, различия между ранеными и больными из состава вооруженных сил, с одной стороны, и ранеными и больными гражданскими лицами — с другой, которое существует в Женевских конвенциях 1949 г., отказались при составлении

и больных в действующих армиях (далее — Комментарий МККК к ЖК I) (готовится к печати на русском языке), п. 1893, доступно на англ. языке: ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCIcommentary.

8 Ст. 23 ЖК I говорит о «санитарных зонах и местностях», а ст. 14 ЖК IV — о «санитарных и безопасных зонах и местностях».

9 Термин «раненые и больные» относится также и к соответствующим лицам, о которых говорится в ст. 13 ЖК I.

Дополнительного протокола I (ДП I) 1977 г., где формулировка «раненые и больные» относится как к гражданским лицам, так и к личному составу вооруженных сил¹⁰. С практической точки зрения, ничто не мешает принимать в санитарной зоне раненых и больных комбатантов и гражданских лиц. Важно отметить, что людей следует допускать в санитарные зоны и местности без неблагоприятного различия, поэтому надо предоставлять доступ туда и раненым и больным противника, включая комбатантов.

Помимо «санитарных зон» статья 14 ЖК IV также говорит о возможности создания «безопасных зон и местностей». Они задуманы как районы, где могут искать убежища те гражданские лица, которые считаются наиболее уязвимыми и которые, по всей вероятности, не могут представлять угрозы для противника. В статье 14 упоминаются «престарелые, дети до 15-летнего возраста, беременные женщины и матери с детьми до 7-летнего возраста», однако вполне возможно предположить, что убежища в подобных зонах и местностях могут искать все гражданские лица при условии, что они не представляют такой угрозы. Как и в случае санитарных зон, принцип недопущения дискриминации требует разрешать доступ в зоны, пользующиеся защитой, также гражданским лицам, являющимся гражданами государства противника¹¹. На практике велика вероятность, что безопасный район будет сочетать в себе функции разных типов районов, принимая как раненых и больных гражданских лиц, так и раненых и больных лиц из состава вооруженных сил, равно как и иных уязвимых людей.

В 1949 г., когда принимались эти положения, раненые и больные из состава вооруженных сил, лица, оказывающие им помощь, и лечебные учреждения уже давно пользовались правом на защиту¹². В том что касается этих лиц и учреждений, создание санитарных зон, как это предусмотрено ЖК I, просто облегчило бы предоставление этой защиты на практике. Однако положение гражданских лиц было иным. Аналогичная защита была распространена на раненых и больных представителей гражданского населения, тех, кто оказывает им медицинскую помощь, и гражданские лечебные учреждения только с принятием ЖК IV¹³. Помимо этих норм договоры МГП содержали лишь немногочисленные положения, которые в прямой форме обеспечивали защиту гражданского населения и гражданских объек-

10 ДП I, ст. 8.

11 ICRC Commentary on GC IV (примечание 6 выше), pp. 125–126; ЖК IV, ст. 13.

12 Женевские конвенции 1906 и 1929 гг., а также более поздние, например ст. 12 ЖК I, требуют от воюющих уважать и защищать раненых и больных лиц из состава вооруженных сил. Подобным же образом Женевские конвенции 1864, 1906 и 1929 гг., а также более поздние, например ст. 24–26 ЖК I, предписывают воюющим уважать и защищать тех, кто оказывает медицинскую помощь раненым и больным лицам из состава вооруженных сил. Ст. 27 Гаагского положения 1907 г. требует от воюющих сторон при ведении военных действий щадить, насколько возможно, госпитали и места, где находятся раненые и больные. Эта защита была подтверждена и усилена в ст. 19 ЖК I, согласно которой медицинские учреждения для лиц из состава вооруженных сил нельзя ни при каких обстоятельствах подвергать нападению, они должны во всякое время пользоваться покровительством и охраной.

13 См.: ЖК IV, ст. 16, 18, 20.

тов от последствий военных действий¹⁴. Нормы, предоставляющие защиту гражданским лицам от последствий военных действий, не были кодифицированы до принятия Дополнительных протоколов в 1977 г. Соответственно, до этого времени санитарные и безопасные зоны, когда они создавались и признавались, являлись важным средством усиления защиты, на которую гражданские лица имели законное право, и реального снижения риска, которому они подвергались.

Статья 23 ЖК I и статья 14 ЖК IV предусматривают возможность создания санитарных и безопасных зон в мирное время. Хотя этого, по всей видимости, никогда не происходило на практике, создание таких зон позволило бы государству подготовить районы с необходимой инфраструктурой и материалами. Даже если эти зоны учреждаются уже после начала военных действий, сосредоточение раненых и больных в специально подготовленном районе может облегчить их лечение и помочь преодолеть некоторые неблагоприятные последствия вооруженного конфликта, такие как нехватка медицинских материалов или развал системы здравоохранения¹⁵.

Как подчеркивается выше, хотя одна из воюющих сторон и может учредить санитарные или безопасные зоны и местности, это действие не будет иметь силы, если и до тех пор, пока эти зоны не будут признаны противником. При этом, однако, важно — что также уже отмечалось — следующее: отсутствие соглашения не лишает людей права на защиту, которую им предоставляют общие нормы МГП о ведении военных действий.

Проекты соглашений о санитарных и безопасных зонах и местностях

Вероятность признания зон, находящихся под защитой, зависит от ряда факторов. Главные из них — меры, направленные на обеспечение действительно гуманитарного характера этих зон и снижение вероятности их недолжного использования. К ЖК I и ЖК IV прилагаются практически идентичные проекты соглашений, содержащие указания для сторон, создающих санитарные и безопасные зоны и местности. Достойно сожаления, что данные проекты соглашений редко рассматриваются в научной литературе и их не принимали во внимание в недавних дискуссиях о возможном учреждении районов, находящихся под защитой, — ведь в них излагаются важнейшие условия, которым должны отвечать такие зоны, чтобы они могли использоваться для намеченной цели — защите определенных категорий людей, вышедших из строя в результате последствий военных действий.

В проектах соглашений содержатся три основные категории положений. Они заслуживают особого внимания, поскольку соображения,

14 См., например: Emanuela-Chiara Gillard, “Protection of Civilians in the Conduct of Hostilities”, in Rain Liivoja and Tim McCormack (eds), *Routledge Handbook on the Law of Armed Conflict*, Routledge, New York, 2016.

15 Комментарий МККК к ЖК I (примечание 7 выше), п. 1905.

лежащие в их основе, имеют значение для всех зон, находящихся под защитой: и для установленных путем заключения соглашения, как это предусматривает МГП, и для установленных на каких-либо иных условиях, рассматриваемых ниже.

Первая категория положений призвана предотвратить какое бы то ни было участие в военных действиях тех лиц, которые приняты в зонах, находящихся под защитой, чтобы тем самым сохранить реальный и воспринимаемый как исключительно гуманитарный характер цели, ради которой созданы эти зоны, и не поставить под угрозу их статус, дающий право на защиту. В их число входят:

- требование, чтобы зоны предназначались исключительно для раненых и больных, гражданских лиц, персонала, на который возложена организация и управление этими зонами, и лиц, постоянно проживающих на территории таких зон;
- логически вытекающее из этого требование к тем, кто создает зоны и обеспечивает их функционирование, принять все надлежащие меры к тому, чтобы запретить доступ людям, не имеющим права на пребывание в них; и
- требование, чтобы ни одно лицо, пребывающее в зонах, не занималось ни внутри, ни вне этих зон никакой деятельностью, имеющей прямое отношение к военным операциям.

Хотя ни проекты соглашений, ни Женевские конвенции не указывают этого конкретно, ответственность за обеспечение соответствия зоны данным условиям возлагается на сторону, ее учреждающую. Это может быть делом очень обременительным и, по всей вероятности, требует немалых ресурсов — персонала, материальных ценностей и услуг. Чтобы не допускать проникновения в зоны вооруженных людей и поддерживать внутри зон законность и порядок, могут потребоваться сотрудники охраны¹⁶. Также будет необходимо предоставлять продукты питания, медицинскую помощь, а если зоны используются в течение продолжительного времени, то и возможности для получения образования. Чем больше людей живет в зонах и чем дольше зоны используются, тем обременительнее поддерживать их функционирование. Рассматриваемый ниже опыт Миссии ООН в Южном Судане (МООНЮС) с «пунктами защиты гражданского населения» — хотя последние и не являются теми зонами, находящимися под защитой, которые предусмотрены МГП, — четко высветил отдельные серьезные оперативные проблемы, связанные с такого рода районами.

Вторая категория положений, содержащихся в проектах соглашений, предусматривает меры, призванные сделать более безопасными сами зоны. В их число входят требования, чтобы:

¹⁶ См., например: Jean Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, Vol. 1: Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, ICRC, Geneva, 1952, pp. 418, 421.

- зоны составляли лишь небольшую часть территории государства. Если зоны будут более крупными, это может отрицательно влиять на способность противника вести военные действия и тем самым нанесет ущерб безопасности самих зон;
- они находились вдали от всяких военных объектов и не располагали таковыми, не находились в районах, которые, по всей вероятности, смогут иметь значение для ведения войны и их не защищали военными средствами;
- дороги, ведущие в эти зоны, не использовались в военных целях;
- санитарные зоны обозначались красными крестами или полумесяцами, а другие зоны, находящиеся под защитой, — другими знаками согласно достигнутым договоренностям.

Последняя категория положений в проектах соглашений предусматривает контрольные меры, которые должны обеспечить функционирование зон в соответствии с их предназначением. Сторона, признающая такую зону, имеет право требовать, чтобы независимому органу предоставили возможность обследовать зону и подтвердить, что она отвечает основным условиям, изложенным выше. В случае выявления недостатков сторона, учредившая зону, должна их исправить в установленный срок. Если она этого не сделает, противная сторона может заявить, что больше не признает данный район находящимся под защитой. Однако это никак не повлияет на средства защиты, на которые *люди*, живущие в этих районах, имеют право согласно общим нормам МГП о ведении военных действий.

Женевская конвенция IV: нейтрализованные зоны

ЖК IV предусматривает создание еще одного вида зон, находящихся под защитой: нейтрализованных зон. Статья 15 ЖК IV предусматривает следующее:

Либо непосредственно, либо через нейтральную Державу или гуманитарную организацию любая находящаяся в конфликте сторона может обратиться к неприятельской стороне с предложением о создании в районах, где идут бои, нейтрализованных зон, предназначенных для защиты от связанных с боями опасностей следующих лиц, без всякого между ними различия:

- (a) больных и раненых комбатантов и некомбатантов;
- (b) гражданских лиц, не участвующих в военных действиях и не выполняющих никакой работы военного характера во время их пребывания в этих зонах.

Как только стороны в конфликте договорятся о местоположении, руководстве, снабжении и контроле намечаемой нейтрализованной зоны, составляется письменное соглашение, которое подписывают представители сторон, находящихся в конфликте. Такое соглашение установит начало и продолжительность нейтрализации этой зоны.

Составители ЖК IV предусмотрели три принципиальных различия между санитарными и безопасными зонами, с одной стороны, и нейтрализованными — с другой. Первые должны находиться вдали от зоны военных действий, это долгосрочное решение для защиты определенных категорий особо уязвимых гражданских лиц. Нейтрализованные зоны, напротив, по замыслу составителей должны находиться в зонах активных боевых действий и предоставлять временное убежище раненым и больным комбатантам и гражданским лицам, равно как и всему гражданскому населению. На практике в тех случаях, когда создавались зоны, находящиеся под защитой, они учреждались в виде нейтрализованных зон: они располагались в зонах боевых действий и давали убежище как гражданским лицам, так и раненым и больным¹⁷.

Хотя, строго говоря, проекты соглашений в приложениях к ЖК I и ЖК IV относятся к санитарным и безопасным зонам и местностям, меры, описанные в них, необходимы и в нейтрализованных зонах в той же, если не в большей, степени, учитывая, что последние располагаются в районах активных военных действий.

Дополнительный протокол I: демилитаризованные зоны

Число видов зон, находящихся под защитой согласно МГП, увеличилось с принятием ДП I, который предусматривает возможность учреждения демилитаризованных зон¹⁸. Эти зоны создаются с той же целью, что и нейтрализованные зоны, предусмотренные статьей 15 ЖК IV: вывести определенные местности или зоны из театра военных действий¹⁹. Если соглашения, предусмотренные Женевскими конвенциями, обеспечивают это, предписывая учреждать зоны, куда могут переместиться гражданские лица, а также раненые и больные, тогда демилитаризованные зоны функционируют путем «отгораживания» — в целях защиты всех гражданских лиц тех или иных районов, в которых запрещается вести военные действия.

17 К их числу принадлежат нейтрализованные зоны, учрежденные в Иерусалиме в 1948 г. и в Никосии в 1974 г., а также несколько больниц в районе Дубровника в 1991 г. См.: Yves Sandoz, "The Establishment of Safety Zones for Persons Displaced within their Country of Origin", in Najeeb Al-Nuaimi and Richard Meese (eds), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Martinus Nijhoff, The Hague and London, 1995, p. 800.

18 ДП I в ст. 59 также предусматривает создание «необороняемых местностей». Хотя они тоже могут повышать уровень безопасности гражданских лиц, по своему характеру они отличаются от других видов зон, находящихся под защитой, о которых идет речь в настоящей статье. Кроме того, в последние годы не звучали призывы к их созданию, поэтому далее мы их рассматривать не будем.

19 Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann (eds), *Commentary on the Additional Protocols*, ICRC, Geneva, 1987 (ICRC Commentary on APs), para. 2260. Формулировка «демилитаризованные зоны» использовалась для обозначения различных решений, включая районы, созданные в качестве буферных зон между воюющими сторонами в рамках соглашений о перемирии или же навязанных сторонам, потерпевшим поражение, мирными договорами. В настоящей статье эта формулировка используется исключительно для обозначения демилитаризованных зон, созданных с гуманитарной целью защитить живущее там гражданское население (*Ibid.*, paras 2299–2301).

Сторона, учреждающая демилитаризованную зону, должна обеспечить такое положение, при котором зона не будет использоваться для враждебных действий — в широком смысле этого термина, как будет показано ниже, — а противная сторона, если она признает зону, должна воздерживаться от распространения на зону своих «военных операций» — также в широком смысле²⁰.

Демилитаризованные зоны учреждаются путем заключения соглашения между воюющими сторонами в отношении районов, удовлетворяющих ряду условий:

- (a) все комбатанты, а также мобильные боевые средства и мобильное военное снаряжение должны быть эвакуированы;
- (b) стационарные военные установки и сооружения в зонах не должны использоваться во враждебных целях;
- (c) ни власти, ни население не должны совершать враждебных действий; и
- (d) всякая деятельность, связанная с военными усилиями, должна быть прекращена²¹.

Соглашение об учреждении демилитаризованных зон может быть заключено в устной или письменной форме. В нем следует дать возможно более точное определение и описание пределов демилитаризованной зоны и, в случае необходимости, установить методы контроля за соблюдением вышеуказанных условий²².

Воюющим запрещается распространять свои военные операции на зоны, которым они предоставили статус демилитаризованных зон²³. Сторона, признающая демилитаризованную зону, освобождается от своих обязательств, предусмотренных соглашением, в случае существенного нарушения одного из вышеизложенных условий или использования зоны в целях, имеющих отношение к ведению военных действий²⁴. В таком случае защита, предоставляемая гражданским лицам, а также раненым и больным общими нормами, регулирующими ведение военных действий, тем не менее остается в силе.

Немеждународные вооруженные конфликты

Нормы, касающиеся различных вышеописанных зон, находящихся под защитой, содержатся исключительно в договорах, регулирующих международные вооруженные конфликты. Аналогичных положений, которые относились бы к немеждународным вооруженным конфликтам, не имеется,

20 Обсуждение см. *Commentary on the Additional Protocols*, ICRC, Geneva, 1987 (ICRC Commentary on APs), paras. 2304–2306.

21 ДП I, ст. 60(3).

22 См. там же, ст. 60(2).

23 См. там же, ст. 60(1).

24 См. там же, ст. 60(7).

однако ничто не мешает сторонам в таких конфликтах заключать соглашения соответствующего содержания. Статья 3, общая для всех Женевских конвенций, даже конкретно говорит о том, что стороны могут заключать специальные соглашения, с тем, чтобы ввести в действие другие положения Конвенций.

Определить, является ли конфликт международным или немеждународным по своему характеру, бывает исключительно трудно как с правовой, так и с фактической точки зрения, и очень часто этот вопрос сопряжен с проблемами политическими. Конфликт в бывшей Югославии в 1990-х гг. — наглядный тому пример. Чтобы прийти к согласию об учреждении зон, находящихся под защитой, воюющие стороны решили при посредничестве Международного Комитета Красного Креста (МККК) заключить с этой целью специальные соглашения, не вступая в споры о характере конфликта, — эти споры все равно не привели бы к определенному результату, но помешали бы учреждению таких зон²⁵.

Зоны, находящиеся под защитой: их учреждение и функционирование на практике

Необходимость заключать соглашения между воюющими — определяющий элемент находящихся под защитой зон, предусмотренных МГП. Эта необходимость в наличии соглашения является также одной из главных причин малочисленности таких зон. Женевские конвенции предлагают создавать зоны, находящиеся под защитой, в мирное время, но, как было отмечено, этого, по всей видимости, никогда не делалось. Понятно, что прийти к согласию после начала военных действий крайне затруднительно. Хотя воюющие и могут вести прямые переговоры, важную роль в содействии заключению соглашения между ними будут, по всей вероятности, играть нейтральные, пользующиеся доверием посредники. В положениях ЖК I и ЖК IV о санитарных зонах конкретно упоминается возможная роль держав-покровительниц и МККК в этом отношении²⁶. МККК сыграл центральную роль в иницировании переговоров и содействии заключению соглашений при учреждении большинства из тех немногих зон, находящихся под защитой, которые были созданы на основе соглашений²⁷.

Какова должна быть форма соглашения, МГП конкретно не указывает²⁸, однако соглашения, заключенные в письменной форме, имеют очевидное преимущество, поскольку являются более четкими. Формат

25 См.: Y. Sandoz (примечание 17 выше), p. 920.

26 См.: ЖК I, ст. 23(3); ЖК IV, ст. 14(3).

27 См.: Y. Sandoz (примечание 17 выше); Jean-Philippe Lavoyer, "International Humanitarian Law, Protected Zones and the Use of Force", in Wolfgang Biermann and Martin Vadset (eds), *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia: Peacekeepers' Views on the Limits and Possibilities of the United Nations in a Civil War-like Conflict*, Ashgate, Aldershot, 2000, p. 262.

28 В отношении демилитаризованных зон ст. 60(2) ДП I отмечает, что соглашения могут заключаться как в устной, так и в письменной форме. Положения о других видах зон, находящихся под защитой, данного вопроса не касаются.

соглашения менее важен, чем те ключевые моменты, которые в нем следует прописать, включая меры по обеспечению исключительно гуманитарного характера зон, находящихся под защитой, и возможность их правильного обозначения, как это предусматривают проекты соглашений, содержащиеся в приложениях к ЖК I и ЖК IV.

Ни одно из договорных положений не затрагивает важнейшего вопроса о том, кто несет ответственность за обеспечение функционирования зон, находящихся под защитой, включая соблюдение ими условий, предусмотренных соглашением, предоставление основных услуг и поддержание правопорядка. Было бы разумным возложить указанную ответственность на сторону в конфликте, учреждающую зоны, однако в значительном числе тех немногих зон, находящихся под защитой, которые были созданы на основе соглашения, все эти роли брал на себя МККК²⁹. Это стало возможным, по всей вероятности, в сложившихся обстоятельствах по ряду причин, начиная с ограниченного масштаба этих районов в пространстве и времени.

Хотя гуманитарные организации вполне могут вносить большой вклад в обеспечение функционирования зон, находящихся под защитой, у них нет мандата на проведение всех необходимых видов деятельности, в том числе, прежде всего, на фильтрацию и разоружение людей, прибывающих в зоны, или поддержание правопорядка внутри них. Кроме того, у этих организаций могут быть опасения в отношении работы в зонах, которые были учреждены не на основе соглашения, заключенного между всеми воюющими сторонами, поскольку, взявшись за такую работу, они могли бы создать ложное впечатление безопасности этих зон, а безопасность не была бы гарантирована, если бы противник их не признал. Кроме того, это могло бы подорвать доверие к нейтральности организации и поставить ее сотрудников под угрозу³⁰. Серьезные опасения также могут с большой вероятностью возникать в тех случаях, когда зоны создаются для того, чтобы помешать людям пересекать границы в поисках убежища³¹. Контроль за функционированием зон, находящихся под защитой, призванный обеспечить соблюдение ими важнейших условий, по которым достигнуто согласие, — иное дело. Эту роль должен играть посредник, пользующийся

29 Например, МККК обеспечивал функционирование нейтрализованных зон в Иерусалиме в 1948 г. и находившейся под защитой зоны в Осиеке, учрежденной в Хорватии в 1991 г. См.: Y. Sandoz (примечание 17 выше), p. 906; J.-P. Lavoyer, (примечание 27 выше), pp. 268 ff.

30 См., например: Trevor Keck, “What You Need to Know About ‘Safe Zones’”, *Intercross Blog*, 27 February 2017, доступно по адресу: <http://intercrossblog.icrc.org/blog/what-you-need-to-know-about-safezones>. Кек отмечает, что «МККК не стал бы управлять никакой зоной, функционирование которой обеспечивается или принудительно осуществляется с помощью военной силы, поскольку это поставило бы под вопрос нашу нейтральность и независимость».

31 С этой проблемой часто сталкивается Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). См., например: Katy Long, “In Search of Sanctuary: Border Closures, ‘Safe’ Zones and Refugee Protection”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 26, No. 3, 2013. Эта дилемма особенно актуальна для УВКБ в связи с его мандатом содействовать соблюдению права беженцев и не только помогать перемещенным лицам, но и защищать их, однако она существует и для других гуманитарных организаций.

взаимным доверием, — им может быть и, как упоминалось выше, нередко являлась гуманитарная организация.

Примеров создания каких бы то ни было зон, находящихся под защитой, как это предусматривает МПП после принятия Женевских конвенций 1949 г., было немного³². Чаще всего среди них упоминаются следующие:

- ряд временных зон, которые удалось организовать МККК, в том числе в Дакке в 1971 г., в Никосии в 1974 г., в Сайгоне и Пномпене в 1975 г., в Никарагуа в 1979 г.³³;
- некоторые районы в Порт-Стэнли, а также «зона Красного Креста» во время фолклендского / мальвинского конфликта в 1982 г.³⁴; и
- Осиекская и другие больницы в районе Дубровника в 1991 г.³⁵

К числу факторов, которые, вероятно, способствовали заключению соглашений воюющими сторонами в указанных случаях, по-видимому, относятся, во-первых, наличие пользующегося доверием и надежного посредника, способствующего учреждению зон (это чаще всего, но не исключительно — МККК), а во-вторых, — ограниченный характер зон — по размеру, по категориям принимаемых людей (чаще всего это только раненые и больные), по численности людей и по продолжительности существования зон. Это повышало вероятность признания зон приемлемыми и уважения к их статусу, а также помогало тем, кто обеспечивал функционирование зон, соблюдать требование о том, чтобы они не представляли военной угрозы, поскольку в силу их ограниченных размеров было маловероятно, что эти зоны помешают ведению военных операций.

Более свежим примером, наглядно показывающим риски, связанные с установлением без согласия противника так называемых зон, находящихся под защитой, являются три «зоны воспрещения огня», которые одну за другой учреждало в одностороннем порядке правительство Шри-Ланки в 2009 г., декларируя при этом намерение обеспечить безопасность гражданских лиц, которые оставались в постоянно уменьшавшихся зонах, контролируемых «Тиграми освобождения Тамил-Илама». ТОТИ не признали эти зоны и не приняли никаких мер к тому, чтобы предотвратить проникновение в них вооруженных элементов. В течение последних нескольких недель, когда велись военные действия, эти зоны постоянно подвергались нападениям правительственных сил, что привело к массовым жертвам среди гражданского населения и разрушению больниц, расположенных в зонах³⁶.

32 Примеры зон убежища, организованных до 1949 г., см.: Y. Sandoz (примечание 17 выше), pp. 904–907.

33 ICRC Commentary on Aps (примечание 19 выше), para. 2261; Y. Sandoz (примечание 17 выше), pp. 909–911.

34 Y. Sandoz (примечание 17 выше) 17, pp. 915–916.

35 J.-P. Lavoyer, (примечание 27 выше), pp. 266–270.

36 *Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka*, 31 March 2011, paras 80–89, 100–102, 115–123. См. также: Human Rights Watch, *War on the Displaced: Sri Lankan Army and LTTE Abuses against Civilians in the Vanni*, February 2009, доступно по адресу: www.hrw.org/report/2009/02/19/war-displaced/sri-lankan-army-and-ltte-abuses-against-civilians-vanni.

Внимание уделяется, прежде всего, созданию зон для предоставления защиты уязвимым людям. Однако на благополучии гражданских лиц очень серьезно может сказываться и повреждение или разрушение гражданских объектов в ходе военных действий. Это особенно справедливо в отношении жизненно важной инфраструктуры, такой как учреждения здравоохранения, система производства и распределения электроэнергии, объекты водоснабжения. Учитывая это обстоятельство, МККК с 2017 г. содействует проведению переговоров между украинскими властями, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и представителями тех частей Луганской и Донецкой областей, которые не находятся под контролем правительства. Цель переговоров состоит в установлении безопасных зон вдоль линии соприкосновения на востоке Украины вокруг двух объектов водоснабжения: насосной и водоочистой станций. Если соглашение об этом будет заключено и его будут соблюдать, данная инфраструктура, обеспечивающая чистой водой свыше 1,8 миллиона человек по обе стороны линии соприкосновения, будет продолжать работать³⁷.

Этот пример наглядно показывает, как велика ценность инициатив по защите критически важной инфраструктуры от последствий военных действий. Таким категориям зон, находящимся под защитой, уделяется мало внимания, однако имеет смысл присмотреться к ним более пристально. Условия создания и функционирования таких гуманитарных зон сходны с теми, которые необходимы для создания и функционирования находящихся под защитой зон для уязвимых людей: заключение соглашения между воюющими сторонами, четкое обозначение и определение границ таких зон, а также контроль за соблюдением условий соглашения.

Общие нормы МГП, регулирующие ведение военных действий

Как неоднократно указывалось, защита, предоставляемая соответствующим зонам, дополняет ту, которой пользуются гражданские лица, лица, вышедшие из строя (такие как раненые комбатанты), и гражданские объекты согласно общим нормам МГП, регулирующим ведение военных действий. Эти нормы по своей сути одинаковы в международных и немеждународных вооруженных конфликтах и включают в себя:

- обязательство уважать и защищать гражданских лиц, а также раненых и больных³⁸;
- запрещение непосредственно подвергать нападению гражданских лиц и гражданские объекты³⁹;

37 ICRC, "Safety Zones: Questions and Answers with Alain Aeschlimann, Head of the ICRC in Ukraine", 10 July 2017, доступно по адресу: <http://ua.icrc.org/2017/07/10/safety-zones-questions-answers-alain-aeschlimannhead-icrc-ukraine/>.

38 См.: ДП I, ст. 10, 48; Дополнительный протокол II (ДП II), ст. 7, 13.

39 См.: ДП I, ст. 51(2), 52; ДП II, ст. 13(2); Хенкертс, Жан-Мари и Досвальд-Бек, Луиза. Обычное международное гуманитарное право. Том I: Нормы. МККК, 2006 (далее — Обычное право), нормы 1, 7.

- запрещение непосредственно подвергать нападению медицинские объекты⁴⁰;
- запрещение совершать нападения неизбирательного характера, в том числе «несоразмерные нападения» — то есть нападения, которые, как можно ожидать, попутно повлекут за собой потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и ущерб гражданским объектам, или то и другое вместе, которые были бы чрезмерны по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается таким образом получить⁴¹;
- запрещение использовать гражданских или иных покровительствуемых лиц для защиты районов от нападения или для прикрытия военных действий⁴²;
- обязательство избегать, насколько это возможно, размещения военных объектов в густонаселенных районах или вблизи от них⁴³; и
- обязательство постоянно заботиться о том, чтобы при ведении военных действий щадить гражданское население и гражданские объекты и принимать меры предосторожности при нападении и обороне⁴⁴.

Напомнить об этих общих нормах, предоставляющих защиту, важно по ряду причин: во-первых, даже если зоны, находящиеся под защитой, созданы и даже если они функционируют так, как это предусмотрено, и предоставляют защиту, люди, которые не ищут в них убежища, остаются под защитой означенных норм. Учреждение зон, находящихся под защитой, никак не уменьшает действия норм, их защищающих, или обязательств воюющих сторон по отношению к ним.

Во-вторых, эти общие нормы остаются применимыми к функционированию зон, находящихся под защитой, — для всех сторон. Например, если какие-то лица в зонах, находящихся под защитой, ведут военные действия, они должны соблюдать нормы о мерах предосторожности при обороне, включая запрет на использование живых щитов и размещение военных объектов в густонаселенных районах, таких как сами зоны, и вблизи от них. Стороны, отвечающие на такие нападения, связаны аналогичными обязательствами, в особенности запретом на неизбирательные нападения.

Наконец, как уже отмечалось, если зоны, находящиеся под защитой, по какой бы то ни было причине утрачивают данную защиту, люди, укрывшиеся в них, тем не менее остаются под защитой этих общих норм.

40 См.: ЖК I, ст. 19; ЖК IV, ст. 18; ДП I, ст. 12; ДП II, ст. 11; Обычное право (примечание 39 выше), норма 28.

41 См.: ДП I, ст. 51; Обычное право (примечание 39 выше), нормы 11–13.

42 См.: Женевская конвенция III, ст. 23; ЖК IV, ст. 28; ДП I, ст. 51(7); Обычное право (примечание 39 выше), норма 97.

43 См.: ДП I, ст. 58; Обычное право (примечание 39 выше), норма 23.

44 См.: ДП I, ст. 57, 58; Обычное право (примечание 39 выше), нормы 15–24.

«Безопасные районы», учреждаемые иными средствами, чем соглашение между воюющими сторонами

В основе концепции различных зон, пользующихся защитой, которые предусматривает МГП, лежит следующая идея: когда гражданские лица, раненые и больные оказываются застигнуты военными действиями, то, если будут приняты необходимые меры для обеспечения исключительно гуманитарного характера зон, воюющие стороны охотно согласятся на их создание. Однако эта идея не соответствует действительности в тех ситуациях, когда на гражданских лиц совершаются целенаправленные нападения. Цель стороны, нападающей на гражданских лиц, состоит в причинении вреда гражданским лицам или в их насильственном перемещении. Следовательно, маловероятно, что эта сторона будет с готовностью создавать районы для их защиты. Это наиболее экстремальная ситуация, но не единственная в тех случаях, когда воюющие стороны оказываются неспособны договориться об учреждении зон, находящихся под защитой. В других ситуациях об их создании могли просто не подумать, либо не приложили достаточных усилий для содействия заключению воюющими сторонами соглашений о таких зонах.

За последние 25 лет в связи с тем, что в ряде вооруженных конфликтов систематически происходили преднамеренные нападения на гражданских лиц, зоны, находящиеся под защитой, создавались без заключения соглашений между воюющими сторонами, в том числе в некоторых случаях без согласия государства — участника конфликта, на чьей территории создавались такие районы. К их числу относятся «зона безопасности» в северном Ираке 1991 г., «безопасные районы» в Боснии в 1992 г. и «безопасная гуманитарная зона» на юго-западе Руанды в 1994 г.⁴⁵

Когда так называемые «безопасные районы» создаются при таких обстоятельствах, помимо вышеуказанных норм МГП, регулирующих ведение военных действий, — которые остаются применимыми — в силу вступает еще одна отрасль права: *jus ad bellum*, нормы, регулирующие начало применения вооруженной силы. Кроме того, если безопасные районы учреждаются и управляются многонациональными силами, то, помимо обращения к Совету Безопасности ООН с просьбой разрешить прибегнуть к вооруженной силе, — а это необходимо сделать прежде всего, — следует рассмотреть мандат, предоставленный таким силам, чтобы определить, разрешает ли он им учреждать подобные зоны и, что критически важно, применять силу для их обороны.

В следующем разделе кратко описываются ситуации в северном Ираке, Руанде и Боснии и Герцеговине. Задача при этом заключается не в том, чтобы проанализировать, почему одни районы предоставляют защиту более успешно, чем другие, — этот вопрос уже стал предметом

45 См., например: Karin Landgren, “Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, No. 3, 1995, pp. 442–451.

обширных исследований⁴⁶. Настоящая статья описывает в общих чертах наиболее важные элементы регулятивной базы в этих трех случаях: правовую базу присутствия иностранных сил, практически обеспечивающих создание и функционирование безопасных районов, и их мандат.

Jus ad bellum: рассмотрение норм

Безопасные районы в северном Ираке, Боснии и Герцеговине и Руанде были учреждены на территории государства — участника конфликта вооруженными силами третьих государств. Это поднимает вопросы, связанные с *jus ad bellum* — нормами международного права, регулирующими начало применения вооруженной силы.

Статья 2(4) Устава ООН запрещает угрозу силой или ее применение «против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства». Из этого запрета есть только два возможных исключения: индивидуальная или коллективная самооборона⁴⁷ и коллективные действия, санкционированные Советом Безопасности согласно Главе VII Устава⁴⁸. Присутствие вооруженных сил какого-либо государства на территории другого государства, какова бы ни была причина этого присутствия, является нарушением запрета на применение силы всегда, кроме тех случаев, когда такое присутствие подпадает под эти исключения, или когда территориальное государство согласилось на такое присутствие. Это включает в себя установление и (или) обеспечение функционирования безопасного района вооруженными силами. В контексте этих правовых норм и следует анализировать три вышеупомянутые ситуации, в которых были учреждены такие районы. Государства никогда не рассматривали такие зоны как форму индивидуальной или коллективной самообороны. По большей части речь шла о применении силы, санкционированном Советом Безопасности⁴⁹.

В первом случае — во время операции «Защита интересов» в северном Ираке в 1991 г. — Ирак не был согласен на создание «зон безопасности» (по меньшей мере, сначала), однако очевидной санкции Совета Безопасности не было. В ответ на репрессии, осуществлявшиеся Ираком в отношении гражданского населения в тех регионах страны, где живут

46 См., например: Carol McQueen, *Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia and Rwanda*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005; а также недавнюю работу: Stefano Recchia, “The Paradox of Safe Areas in Ethnic Civil Wars”, *Global Responsibility to Protect*, Vol. 10, No. 3, 2018.

47 Устав ООН, ст. 51.

48 См. там же, ст. 42.

49 Некоторые предлагали рассматривать создание «зон безопасности» в северном Ираке в 1991 г. как пример гуманитарной интервенции. См., например: Michael E. Harrington, “Operation Provide Comfort: A Perspective in International Law”, *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 8, No. 2, 1993. Хотя этот вопрос в последние годы оживленно обсуждается, в настоящее время большинство по-прежнему полагает, что «гуманитарная интервенция» не является еще одним исключением из запрета на применение силы. См., например: Vaughan Lowe and Antonios Tzanakopoulos, “Humanitarian Intervention”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, May 2011.

курды, в апреле 1991 г. Совет Безопасности принял резолюцию 688, в которой настаивал на том, «чтобы Ирак незамедлительно обеспечил международным гуманитарным организациям доступ ко всем нуждающимся в помощи во всех частях Ирака», а также призвал «все государства-члены и все гуманитарные организации принять участие в этих усилиях по оказанию гуманитарной помощи»⁵⁰. Хотя Совет Безопасности определил, что репрессии в отношении гражданского населения, приведшие к массовому исходу населения через международные границы и к военным вторжениям, угрожают международному миру и безопасности, он не стал прямо ссылаться на Главу VII.

Тем не менее на данную резолюцию ссылались как на основу для многонациональной операции под руководством США. Сначала коалиция сбрасывала с воздуха грузы гуманитарной помощи, затем ввела на иракскую территорию наземные силы для защиты гражданского населения и сооружения лагерей. Используя наземные и военно-воздушные силы, она также учредила «безопасную зону» в северном Ираке, чтобы дать возможность гражданским лицам вернуться домой⁵¹. Правительство Ирака и ООН в конечном счете подписали меморандум о взаимопонимании по гуманитарной деятельности ООН в Ираке, чтобы ООН заменила собой коалиционные силы, однако присутствие коалиционных сил и их операции в соответствии с резолюцией 688 имели место без согласия Ирака⁵². Поэтому, а также поскольку Совет Безопасности использовал двусмысленные формулировки, якобы санкционирующие применение силы, иракское правительство жаловалось на нарушение суверенитета и территориальной целостности Ирака⁵³. Некоторые комментаторы выражают согласие с этим мнением⁵⁴.

Ни резолюция 688, ни последующие ничего не говорят о деталях создания «зон безопасности» — ни о мандатах на их учреждение, ни о разрешении применять силу для защиты тех, кто ищет там убежища⁵⁵. Хотя законность присутствия сил коалиции вызывает вопросы, как и сам по себе мандат на создание таких зон, эти силы защищали зоны весьма решительно.

50 Совет Безопасности ООН, резолюция 668, 5 апреля 1991 г., пп. 3, 6 постановляющей части.

51 См., например: Airforce Historical Studies Office, “Operation Provide Comfort and Northern Watch”, доступно по адресу: www.afhistory.af.mil/FAQs/Fact-Sheets/Article/458953/operation-provide-comfort-andnorthern-watch/; “Operation Provide Comfort”, GlobalSecurity.org, доступно по адресу: www.globalsecurity.org/military/ops/provide_comfort.htm.

52 К. Landgren (примечание 45 выше), p. 443; Dietrich Schindler, “Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law”, in Ronald St John Macdonald, *Essays in Honour of Wang Tieya*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 699.

53 Письмо Постоянного представителя Ирака при Организации Объединенных Наций от 21 апреля 1991 г. на имя Генерального секретаря, UN Doc. S/22513, 22 April 1991.

54 См., например: Peter Malanczuk, “The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War”, *European Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2, 1991.

55 Вопрос о зонах, находящихся под защитой, не поднимался в Совете Безопасности после принятия резолюции 688, так как было сочтено маловероятным, что создание таких зон получит поддержку всех постоянных членов. См., например: Oscar Schachter, “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *American Journal of International Law*, Vol. 85, No. 3, 1991, p. 469; P. Malanczuk (примечание 54 выше).

Непосредственно после изгнания иракских войск из Кувейта угроза применить военную силу для защиты зон произвела необходимый сдерживающий эффект⁵⁶.

В отличие от северного Ирака законность присутствия Сил ООН по охране (СООНО) — многонациональных сил, которым в конечном счете была поставлена задача защищать «безопасные районы» в Боснии, с точки зрения *jus ad bellum* сомнений не вызывала. Совет Безопасности учредил СООНО резолюцией 743 с согласия правительства Югославии⁵⁷. Резолюция 758 распространила их мандат на Боснию и Герцеговину⁵⁸.

Основания для создания безопасных районов в Боснии были не менее ясными: в своей резолюции 819, действуя в соответствии с Главой VII, Совет Безопасности потребовал, «чтобы все стороны и другие, кого это касается, рассматривали Сребреницу и прилегающие к ней районы в качестве безопасного района, в отношении которого не должны предприниматься никакие вооруженные нападения или любые другие враждебные действия»⁵⁹. В резолюции 824, также принятой в соответствии с Главой VII, сказано: «Сараево и другие аналогичные находящиеся под угрозой районы, в частности города Тузла, Жепя, Горажде, Бихач», также представляют собой «безопасные районы» и не должны подвергаться вооруженным нападениям⁶⁰.

Подход Совета Безопасности к безопасным районам в Боснии страдал другим недостатком. Резолюция 819 просила Генерального секретаря «для наблюдения за гуманитарной ситуацией в безопасном районе» усилить присутствие СООНО в Сребренице и прилегающих к ней районах и требовала, чтобы все стороны и все, кого это касается, сотрудничали с СООНО с этой целью⁶¹. В резолюции 824 содержалась аналогичная просьба в отношении других местностей, которым был придан статус безопасных районов⁶². Однако Совет Безопасности предоставил СООНО мандат на применение силы для обороны безопасных районов только в июне 1993 г. и даже тогда не выделил дополнительный личный состав для выполнения этой задачи⁶³. Подобное обстоятельство, вкуче с тем фактом, что указанные районы не были демилитаризованы⁶⁴ (это означало, что из таких районов

56 См.: S. Recchia (примечание 46 выше).

57 Совет Безопасности ООН, резолюция 743, 21 февраля 1992 г.

58 Совет Безопасности ООН, резолюция 758, 8 июня 1992 г.

59 Совет Безопасности ООН, резолюция 819, 16 апреля 1993 г., п. 1. постановляющей части.

60 Совет Безопасности ООН, резолюция 824, 6 мая 1993 г., п. 3 постановляющей части.

61 Совет Безопасности ООН, резолюция 819, 16 апреля 1993 г., п. 4.

62 Совет Безопасности ООН, резолюция 824, 6 мая 1993 г., п. 6 постановляющей части.

63 Совет Безопасности ООН, резолюция 836, 4 июня 1993 г., п. 5 постановляющей части, где говорится, что Совет Безопасности постановляет «расширить с этой целью мандат СООНО, чтобы в упоминаемых в резолюции 824 (1993) безопасных районах они могли сдерживать нападения на безопасные районы, наблюдать за прекращением огня, содействовать выводу военных или полувоенных формирований, не являющихся формированиями правительства Боснии и Герцеговины, и занимать некоторые ключевые точки на местности, а также, как предусмотрено резолюцией 776 (1992) от 14 сентября 1992 г., участвовать в доставке грузов гуманитарной помощи населению».

64 См.: K. Landgren (примечание 45 выше), p. 445.

велись военные операции, провоцируя ответные действия противостоящих сил), делало для СООНО невозможным защиту данных районов от нападений боснийских сербов, когда вооруженные столкновения стали более ожесточенными. В результате произошли массовые убийства боснийских мужчин и мальчиков, искавших убежища в таких районах.

В указанном случае присутствие многонациональных сил было условно законным с точки зрения *jus ad bellum*, и у них был четко обозначенный мандат на создание зон, находящихся под защитой, и управление ими. Однако сочетание двух факторов — не была проведена демилитаризация этих зон и отсутствовал мандат на применение силы для их защиты — привело к катастрофическому результату⁶⁵.

В Руанде Совет Безопасности сначала учредил, резолюцией 872, силы ООН, Миссию Объединенных Наций по оказанию помощи Руанде (МООНПР), с согласия правительства Руанды и Руандийского патриотического фронта⁶⁶. Несмотря на то, что ее присутствие было законным, у МООНПР не имелось мандата на создание безопасных районов. Вместо этого спонтанно возникали так называемые «места, находящиеся под защитой»: либо люди бежали в районы, где, как им было известно, дислоцировался личный состав МООНПР, либо войска МООНПР направлялись в места скопления гражданских лиц. Хотя МООНПР внесла свой вклад в спасение руандийцев, она была просто физически не способна справиться с кризисом такого масштаба⁶⁷. Ввиду того размаха, который принял кризис, и задержек в укомплектовании МООНПР, Совет Безопасности, действуя согласно Главе VII, через девять месяцев принял резолюцию 929. Она санкционировала учреждение «временной операции под национальным командованием и управлением, направленной на то, чтобы беспристрастным образом способствовать обеспечению безопасности и защиты перемещенных лиц, беженцев и гражданских лиц, подвергающихся опасности в Руанде»⁶⁸. С самого начала в рамках этой операции было санкционировано применение всех необходимых средств, включая применение силы, в целях обеспечения безопасности и защиты перемещенных лиц, беженцев и гражданских лиц, подвергающихся опасности в Руанде, в том числе путем создания и сохранения там, где это возможно, «гуманитарных районов»⁶⁹. В результате проводимой под руководством Франции операции «Бирюза», которая осуществлялась значительным числом личного состава, хорошо обеспеченного военной техникой (включая вертолеты и истребители), была

65 Такому результату способствовали многие другие аспекты динамики реагирования международного сообщества на этот конфликт. См.: S. Recchia (примечание 46 выше) и указанную там литературу.

66 Совет Безопасности ООН, резолюция 872, 5 октября 1993, п. 2 постановляющей части.

67 Резолюцией 912, принятой через две недели после начала геноцида, Совет Безопасности сократил численность войск МООНПР с 2548 до 270 человек, посчитав, что условия в Руанде больше не способствуют поддержанию мирного процесса, который был целью МООНПР, обозначенной в ее мандате.

68 Совет Безопасности ООН, резолюция 929, 22 июня 1994 г., п. 2 постановляющей части.

69 Там же, п. 3 постановляющей части.

установлена «безопасная гуманитарная зона», которая охватывала пятую часть руандийской территории⁷⁰. Увы, это произошло только тогда, когда геноцид пошел на спад, и операция продолжалась меньше двух месяцев.

Присутствие МООНПР было законным с точки зрения *jus ad bellum*. Она получила мандат на предоставление защиты, однако размах насилия оказался таким, что она не справилась с этой задачей, в силу своих ограниченных возможностей. В том, что касается операции «Бирюза», с точки зрения *jus ad bellum* ее присутствие никакой озабоченности также не вызывало, и ей с самого начала были предоставлены необходимые полномочия: создать зоны, находящиеся под защитой, которые в итоге оказались намного больше, чем зоны, предусмотренные МГП, и применять силу, чтобы обеспечить их защиту. Учитывая размеры «безопасных гуманитарных зон», нельзя не задуматься над тем, смогли бы силы, участвовавшие в этой операции, обеспечить защиту людей в этих зонах, если бы они были учреждены на более ранней стадии ситуации насилия.

Мандаты, «замыслы операций» и директивы по применению силы

Хотя без согласия государства территориальной юрисдикции для того, чтобы присутствие многонациональных сил не нарушало суверенитет и территориальную целостность этого государства, а также запрет на применение силы, необходима санкция Совета Безопасности, и данная санкция является лишь первым шагом. Как наглядно показывает опыт СООНО, недостаточно просто обеспечить безопасность какого-либо учрежденного безопасного района. Размещенным силам необходим мандат на учреждение этого района и управление им⁷¹, а также — что немаловажно — достаточно широкий мандат для сдерживания нападений на находящееся там население и реагирования на них.

Кроме того, весь спектр вопросов, которые, по всей вероятности, будут подняты в связи с существованием безопасного района в контексте продолжающихся военных действий, должен рассматриваться в различных внутренних документах, разрабатываемых в рамках многонациональной операции в целях осуществления ее мандата, включая «замыслы операций» и директивы по применению силы. В них следует включать, например, меры по сдерживанию и прекращению насилия со стороны враждебных сил против людей, ищущих убежища в этих районах, а также обеспечить возможность доставки грузов помощи в такие районы. В них также понадобится включать меры по обеспечению безопасности и охраны внутри безопасных районов, начиная с проверки и разоружения лиц, прибывающих туда,

70 K. Landgren (примечание 45 выше), pp. 449 ff.

71 Обсуждение вопроса о том, имеют ли миротворческие силы подразумеваемый мандат устанавливать безопасные районы без получения от Совета Безопасности мандата, предоставляющего им такое право, см.: Bruce Oswald, "The Creation and Control of Places of Protection during United Nations Peace Operations", *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 844, 2001.

и меры, направленные на то, чтобы не допускать деятельности военного характера в районах и поддерживать там законность и порядок. Для принятия некоторых из этих мер нужны военнослужащие, для других — полицейские. Как показано в следующем разделе, это, вероятно, потребует тесных контактов с гуманитарными организациями — следовательно, понадобятся и сотрудники, имеющие опыт в области координации деятельности между военными и гражданскими структурами. Миссии должны быть адекватно укомплектованы личным составом.

Новая модель безопасных районов: «пункты защиты гражданского населения» в Южном Судане

Создание всех безопасных районов, о которых шла речь до сих пор, — как на основании соглашения между воюющими сторонами, так и с санкции Совета Безопасности, — планировалось заранее. В Южном Судане после вспышки вооруженных столкновений в конце декабря 2013 г. появилась новая форма безопасных районов — спонтанно возникшие «пункты защиты гражданского населения» (пункты ЗГН), которые образовались, когда гражданские лица, спасавшиеся от насилия, стали искать убежища на территории баз МООНЮС или поблизости от них.

До сих пор основное внимание уделялось условиям создания безопасных районов, однако в связи с пунктами ЗГН в Южном Судане возникает ряд серьезных проблем, касающихся их функционирования на практике. О пунктах ЗГН часто говорят как о чем-то «беспрецедентном» или порождающем «уникальные вызовы»⁷². Хотя, может быть, и в самом деле еще никогда столько людей не искало убежища на базах миротворцев в течение таких продолжительных периодов времени⁷³, это совсем не первый подобный случай⁷⁴ и вряд ли он будет последним⁷⁵. В связи с этими пунктами

72 См., например: Jenna Stern, *Establishing Safety and Security at Protection of Civilians Sites: Lessons Learned from the United Nations Peacekeeping Mission in South Sudan*, Civilians in Conflict Policy Brief No. 2, September 2015, p. 5; Jan Egeland, "Foreword", in Caelin Briggs and Lisa Monaghan, *Protection of Civilian Sites: Lessons Learned from South Sudan for Future Operations*, Norwegian Refugee Council, 31 May 2017, доступно по адресу: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/poc-sites_lessons-from-south-sudan-copy.pdf.

73 По состоянию на март 2018 г. в шести пунктах ЗГН находилось свыше 200 тысяч гражданских лиц UNMISS, "PoC Update", 12 March 2018, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/y82a3do5>. Численность населения держится на этом уровне с конца 2015 г. См.: Lisa Sharland and Aditi Gorur, *Revising the UN Peacekeeping Mandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians*, Stimson Center and Australian Strategic Policy Institute, Washington, DC, December 2015, p. 14.

74 До начала эскалации насилия в декабре 2013 г. гражданские лица в ряде случаев искали убежища поблизости от баз МООНЮС, однако их было немного и оставались они там ненадолго. В апреле 2013 г. МООНЮС разработала руководящие указания по действиям в таких ситуациях, основанные на том допущении, что гражданские лица остаются вблизи баз не более трех суток. Хотя это были ценные указания, они предназначались для ситуации, очень отличавшейся от той, которая сложилась после декабря 2013 г. (UNMISS, *Guidelines: Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases*, 30 April 2013). Гражданские лица искали убежища на базах миротворческих сил или поблизости от них и в других странах и регионах. Примеры см.: C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), pp. 17–18.

75 Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) ООН также признал это (DPKO, "Practice Note on Civilians Seeking Protections at UN Facilities", 2015).

возникают бесчисленные проблемы оперативного характера, и попытка описать их все и проанализировать выходит за рамки настоящей статьи⁷⁶. В настоящей статье нет также намерения подвергнуть критике эти пункты, сыгравшие важную роль в предоставлении защиты людям в Южном Судане. Вместо этого внимание читателя будет обращено на немногочисленные вопросы, возникшие в ходе функционирования пунктов ЗГН, поскольку с ними, вероятно, придется сталкиваться при учреждении безопасных районов, независимо от того, какие средства будут при этом использованы.

Что касается нормативной базы, то МООНЮС была учреждена в июле 2011 г. Советом Безопасности ООН, действующим в соответствии с Главой VII Устава ООН. С самого начала ее мандат включал в себя аспект защиты гражданского населения и санкцию на применение силы с этой целью. Первоначально упор делался на поддержку правительства Судана в наращивании потенциала в данной области⁷⁷. Насилие вспыхнуло в конце 2013 г., но только в мае 2014 г. мандат был изменен: вместо поддержки правительства от МООНЮС теперь требовалось принимать меры реагирования на угрозы для гражданских лиц, в том числе сдерживать насилие против них внутри и поблизости от пунктов ЗГН и сохранять общественную безопасность в пунктах ЗГН⁷⁸. Таким образом, хотя Совет Безопасности никогда не давал МООНЮС мандата на управление пунктами ЗГН, он в конечном счете в прямой форме поставил перед ней задачу защищать людей, ищущих там убежища, и сохранять общественную безопасность в этих пунктах.

Само по себе присутствие тысяч людей в течение продолжительных периодов времени в непосредственной близости от помещений МООНЮС означало, что люди, ищущие убежища в таких местах, ожидали от Миссии не только защиты, но также помощи и оказания других важнейших услуг. МООНЮС была не склонна заниматься деятельностью, которая выходила далеко за рамки ее мандата и для которой у нее не было необходимого потенциала, поэтому ей приходилось сотрудничать с рядом гуманитарных организаций, работавших в Южном Судане⁷⁹. Осуществлять такое сотрудничество было непросто, поскольку некоторые гуманитарные организации опасались, что если они станут оказывать помощь в местах размещения военных, сложится впечатление, будто между ними и вооруженными акторами существует какая-то связь⁸⁰. Трудности также возникали и с распределением обязанностей при выполнении конкретных задач; при определении того, кто имеет право принимать окончательные решения, и каковы минимальные стандарты, которым должны соответствовать пункты в том что касается надлежащего обеспечения продовольствием и водой, санитар-

76 Всесторонний анализ см.: С. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше).

77 Совет Безопасности ООН, резолюция 1996, 8 июля 2011 г., пп. 1, 3, 4 постановляющей части.

78 Совет Безопасности ООН, резолюция 2155, 27 мая 2014 г., пп. 4(a)(i), 4(a)(iv) постановляющей части.

79 L. Sharland and A. Gorur (примечание 73 выше), pp. 14–17; International Organization for Migration (IOM) South Sudan, *If We Leave We are Killed: Lessons Learned from South Sudan Protection of Civilians Sites 2013–2016*, 2016.

80 IOM South Sudan (примечание 79 выше), p. 24.

но-гигиенических условий, медицинской помощи, а также того, кто должен оплачивать работы по обустройству пунктов, в частности строительству оград по их периметру, и в отношении решений о закрытии пунктов⁸¹. В итоге были приняты руководящие указания, в которых устанавливались соответствующие роли и обязанности в рамках операций в пунктах ЗГН⁸².

Проблемы оперативного характера возникали даже при осуществлении тех видов деятельности, которые в явной форме было поручено выполнять МООНЮС Советом Безопасности, особенно при обеспечении безопасности пунктов ЗГН путем защиты их от внешних угроз и поддержания безопасности внутри таких пунктов. Серьезную озабоченность в плане безопасности вызывали присутствие в пунктах бывших комбатантов и не разоружившихся полностью людей, доступность оружия и межобщинное насилие, связанное с конфликтом⁸³. Кроме того, как это часто бывает, когда большое число людей вынуждено жить в тесном соседстве друг с другом, возникла проблема преступности в пунктах, нередко происходили инциденты с применением насилия, в том числе сексуального или гендерного, а также насилия, связанного с конфликтами между бандами, межобщинные и семейные раздоры, воровство и контрабанда наркотиков⁸⁴.

Для предотвращения нападений со стороны враждебных сил принципиально важное значение имеет сохранение гражданского характера пунктов ЗГН. Присутствие бывших комбатантов в пунктах было одним из главных препятствий для этого. В итоге МООНЮС приняла руководящие указания об обращении с вооруженными комбатантами, стремящимися получить доступ в эти пункты⁸⁵. Однако отличить комбатанта от вооруженного гражданского лица в Южном Судане исключительно трудно, и сохраняется опасность того, что комбатанты будут пользоваться пунктами ЗГН в попытке обеспечить себе временное укрытие⁸⁶. Это ставит под угрозу безопасность таких пунктов, и, поскольку в этих пунктах сейчас проживают в основном люди, принадлежащие к народности, находящейся в оппозиции к правительству, может сложиться впечатление, что те, кто управляет пунктами, не соблюдают нейтралитет, но оказывают косвенную поддержку этой стороне в конфликте⁸⁷.

Пункты ЗГН часто сравнивают с пунктами для лиц, перемещенных внутри страны, но в действительности они отличаются по ряду важных при-

81 C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), Chapters 4–10; IOM South Sudan (примечание 79 выше), pp. 24–26; L. Sharland and A. Gorur (примечание 73 выше), p. 17; J. Stern (примечание 72 выше), p. 7.

82 UNMISS, *Responsibilities in UNMISS POC Sites for Planning and Budgetary Purposes*, 19 September 2014.

83 C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), Chaps 6–8; J. Stern (примечание 72 выше), p. 10.

84 C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), Chaps 6–8; J. Stern (примечание 72 выше), p. 10.

85 UNMISS, “Supplemental Guidance No. 3 to the UNMISS Guidelines on Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases (2013)”, 2015.

86 IOM South Sudan (примечание 79 выше), p. 58.

87 См., например: Matt Wells, “The Mixed Record of UN Peacekeeping in South Sudan”, *Humanitarian Exchange*, No. 68, January 2017, p. 14; C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), p. 65.

знаков⁸⁸. С нормативной точки зрения, то обстоятельство, что эти пункты находятся на базах МООНЮС, означает, что в соответствии с Соглашением о статусе сил, заключенным между ООН и Южным Суданом, они расположены на территории, которая является «неприкосновенной» и «под исключительным контролем и властью ООН»⁸⁹. Если в лагерях перемещенных лиц многочисленные административные функции (включая, что немаловажно, профилактику и пресечение преступности в лагерях) должно выполнять принимающее государство, в пунктах ЗГН эта обязанность возлагается на МООНЮС в силу статуса ее баз⁹⁰. Однако в мандате МООНЮС (так называемом «исполнительном мандате»), отсутствуют полномочия осуществлять правоохранительную деятельность или пользоваться судебной властью, которые дали бы ей возможность расследовать преступления, предварительно заключать под стражу и осуществлять судебное преследование тех, кто занимается преступной деятельностью, — все это мешает Миссии обеспечивать безопасность пунктов ЗГН⁹¹. Подобные обстоятельства, в сочетании со слабостью учреждений уголовного правосудия Южного Судана, а также в связи с тем, что часто бывает невозможно передать подозреваемых местным властям, поскольку это грозит нарушением их прав человека, заставило Миссию разработать альтернативные подходы к борьбе с преступностью⁹². К их числу относятся группы общественных наблюдателей, цель которых — наблюдать за положением в пунктах и сообщать полиции МООНЮС о беспорядках, а также неофициальный механизм медиации и разрешения споров, который занимается нарушениями безопасности, не создающими существенного риска для общественного порядка и безопасности в пунктах⁹³. Продолжали действовать в пунктах и механизмы традиционного правосудия⁹⁴. Когда нарушения безопасности имеют более серьезный характер и в них участвуют лица, представляющие значительную угрозу для общественной безопасности, их передают МООНЮС, которая удерживала таких людей, иногда в течение продолжительного времени, и изгоняла некоторых из пунктов ЗГН⁹⁵. Как указывается ниже, в отсутствие исполнительного мандата и нормативной базы,

88 C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), Chap. 3.

89 Status of Forces Agreement between the United Nations and the Government of the Republic of South Sudan concerning the United Nations Mission in South Sudan, 8 August 2011, Section 16.

90 C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), pp. 22–25.

91 Об исполнительных мандатах см., например: DPKO and DFS, “United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions”, 1 February 2014, paras 58 ff., доступно по адресу: <https://police.un.org/en/policy-united-nations-police-peacekeeping-operations-and-special-political-missions-2014>.

92 J. Stern (примечание 72 выше). См. также C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), Chap. 8.

93 C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), pp. 76–81.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*, pp. 78–81. См. также: Flora McCrone, *Justice Displaced: Field Notes on Criminality and Insecurity in South Sudan's UN Protection of Civilian Sites*, Justice Africa Report, Spring 2016, доступно по адресу: <http://justiceafrica.org/wp-content/uploads/2016/07/Justice-displaced-EDITED.pdf>; IOM Sudan (примечание 79 выше), pp. 51–52; J. Stern (примечание 72 выше).

регулирующей лишение свободы силами МООНЮС, это вызывает вопросы о соблюдении международного права прав человека.

Пункты ЗГН спасли жизнь десяткам тысяч людей, но они также выявили многочисленные проблемы оперативного характера в плане распределения обязанностей и координации между миссиями, гуманитарными организациями и принимающими государствами. Такие проблемы возникают при управлении большинством безопасных районов.

Права беженцев и право прав человека: защита в безопасных районах

Безопасные районы заставляют также задуматься над рядом вопросов, связанных с правом беженцев и правом прав человека. Особенно серьезную озабоченность вызывает следующее обстоятельство: в некоторых странах и регионах учреждение безопасных районов было мотивировано не желанием создать зоны убежища для уязвимых людей, а в первую очередь, стремлением предотвратить возникновение потоков беженцев, устремляющихся через границы, или остановить такие потоки, либо способствовать возвращению беженцев или осуществить их возвращение, когда условия на местах были для него неблагоприятны⁹⁶.

Правовая позиция по этому вопросу проста: существование безопасных районов не должно использоваться ни для ограничения права людей искать убежища⁹⁷, ни для содействия возвращению беженцев, прежде чем такое возвращение станет безопасным. На практике в ряде случаев создание безопасных районов имело место или предлагалось именно с этой целью, что поставило непростые вопросы перед гуманитарными организациями, прежде всего перед Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). Должно ли УВКБ настаивать на соблюдении принципов права беженцев, включая принципы доступа к убежищу и невыдворения, и отказываться проводить деятельность в интересах людей в безопасных районах, чтобы не создавать впечатления, будто оно поддерживает меры,

96 См. примеры: К. Long (примечание 31 выше), включая закрытие Турцией своей границы для курдских беженцев из Ирака в 1990 г. См. также: Bill Frelick, "Unsafe Havens: Reassessing Security in Refugee Crises", *Harvard International Review*, Vol. 19, No. 2, 1997. Более свежие примеры, связанные с Сирией, см. например: В. Frelick (примечание 3 выше); Bill Frelick, "Safe Zones in Name Only", *Huffington Post*, August 2015, доступно по адресу: www.huffingtonpost.com/bill-frelick/safe-zones-in-name-only_b_8021010.html; Norwegian Refugee Council et al., *Dangerous Ground: Syria's Refugees Face an Uncertain Future*, February 2018.

97 Это было в прямой форме признано Рабочей группой ООН по международной защите в 1992 г. в ходе дискуссии о «защите» — обобщающем термине, обозначающем деятельность, направленную на борьбу с причинами, вынуждающими людей покидать места своего проживания, и сокращение или ограничение трансграничных перемещений. Рабочая группа прямо отметила, что профилактическая работа «не является, однако, заменой предоставлению убежища; следовательно, необходимо и впредь защищать право на убежище» (UN General Assembly, "Note on International Protection (Submitted by the High Commissioner)", UN Doc. A/AC.96/799, 25 August 1992, p. 8).

подрывающие самые основы защиты беженцев, — даже если это означает, что нуждающимся не будут предоставлены жизненно важные услуги?⁹⁸

Безопасные районы, независимо от того, как они были учреждены, вызывают также вопросы, связанные с правом прав человека. Стороны, обеспечивающие функционирование таких районов, в какой-то степени берут на себя контроль за их обитателями и, соответственно, обязательства, вытекающие из права прав человека, в их отношении⁹⁹. Эти ситуации заставляют задуматься о том, какова сфера экстерриториального применения обязательств по праву человека, и — если районы находятся под контролем многонациональных сил, — о том, как именно право прав человека применяется к таким силам. В последние годы обе эти темы были предметом судебных разбирательств и оживленных научных дискуссий. Подробное их рассмотрение выходит за рамки настоящей статьи. Для наших целей достаточно отметить, во-первых, что недавняя практика правосудия в области прав человека вменяла государствам экстерриториальные обязательства, когда ими установлен «эффективный контроль» над какими-либо районами иностранной территории¹⁰⁰ или когда их агенты осуществляют физический контроль и власть в отношении отдельных лиц¹⁰¹. Это понимается в широком смысле и может включать в себя как операции по взятию под стражу за рубежом, так и ситуации, когда агенты государства осуществляют контроль в отношении людей, проходящих или проезжающих через контрольно-пропускные пункты, и даже путем выбора целей или применения силы¹⁰². Во-вторых, многонациональные силы, учреждаемые Советом Безопасности ООН, должны соблюдать международное право прав человека, поскольку ООН сама должна соблюдать права человека и поскольку военнослужащие,

98 См. самую свежую информацию: K. Long (примечание 31 выше). См. также: Jennifer Hyndman, “Preventive, Palliative or Punitive? Safe Spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 2, 2003; K. Landgren (примечание 45 выше).

99 Воюющие стороны, обеспечивающие функционирование безопасных районов, также несут обязательства по МПП в отношении людей, находящихся под их эффективным контролем, включая требование соблюдать при обращении с ними минимальные стандарты, предусмотренные в ст. 75 ДП I и ст. 3, общей для Женевских конвенций.

100 Этот контроль может быть установлен в результате как законных, так и незаконных действий, осуществляемых воинскими подразделениями (European Court of Human Rights (ECtHR), *Al-Skeini and Others v. UK*, Appl. No. 55721/07, Judgment, 7 July 2011, para. 136). О сфере экстерриториального применения прав человека см. самую последнюю публикацию по этой теме: Daragh Murray, Elizabeth Wilmshurst, Françoise Hampson, Charles Garraway, Noam Lubell and Dapo Akande (eds), *Practitioners' Guide to Human Rights Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2016, Chap. 3, in particular paras 3.39–3.58 (см. также источники, указанные на соответствующих страницах).

101 См.: D. Murray *et al.* (eds) (примечание 100 выше). См. также: Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, esp. Part IV; Marko Milanovic, “Al Skeini and Al Jedda in Strasbourg”, *European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 1, 2012; Ralph Wilde, “The Extraterritorial Application of International Human Rights Law on Civil and Political Rights”, in Scott Sheeran and Nigel Rodley (eds), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Routledge, London, 2013.

102 D. Murray *et al.* (eds) (примечание 100 выше), para. 3.59 (см. также источники, указанные на соответствующих страницах).

входящие в состав многонациональных сил, остаются связаны обязательствами направляющих их государств в области прав человека¹⁰³.

При рассмотрении в 2013 г. в Верховном суде Нидерландов двух связанных между собой дел, была подтверждена экстерриториальная применимость как обязательств Нидерландов согласно Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)¹⁰⁴ и Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП)¹⁰⁵, так и обязательств государств, которые предоставляют личный состав для многонациональных сил. Указанные дела были связаны с действиями нидерландского батальона в составе СООНО в «безопасном районе» Сребреница. В числе прочего суд установил, что батальон осуществлял эффективный контроль в отношении людей в этом анклаве, в силу чего на него возлагались обязательства, связанные с правами человека. Не разрешив родственникам истцов остаться на территории своей базы, что привело к их убийству силами боснийских сербов, батальон и, следовательно, Нидерланды нарушили право на жизнь, запрет пыток и жестокого, негуманного или унижающего достоинство обращения или наказания, согласно ЕКПЧ и МПГПП¹⁰⁶.

В соответствии с современной судебной практикой экстерриториальные обязательства по правам человека возникают только в отношении тех прав, которые действительно подпадают под контроль государства в конкретной ситуации¹⁰⁷. В ситуациях оккупации государства обязаны

103 Комитет ООН по правам человека, к примеру, в прямой форме указал, что государства должны уважать и обеспечивать права, признаваемые в Международном пакте о гражданских и политических правах применительно к «лицам, находящимся в рамках компетенции или под эффективным контролем сил государства-участника, действующих за пределами его территории, независимо от обстоятельств, при которых была установлена такая компетенция или эффективный контроль, как, например, в случае сил, представляющих собой национальный контингент государства-участника, выделенный для участия в международной операции по поддержанию или укреплению мира» (Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 31, «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта» UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 мая 2004 г., п. 10). Хотя в данный момент Комитет по правам человека не рассмотрел ни одной жалобы, в которой бы заявлялось о нарушениях, совершенных многонациональными силами, в своих заключительных замечаниях к периодическим докладам государств он нередко утверждал, что, когда силы государства участвуют в таких операциях, Международный пакт о гражданских и политических правах остается применимым. См.: Kijetl Mujezinovic Larsen, *The Human Rights Treaty Obligations of Peacekeepers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 181 ff. и содержащиеся там ссылки. См. также: D. Murray *et al.* (eds) (примечание 100 выше), paras 16.07 ff.

104 Конвенция о защите прав человека и основных свобод, 1950 г.

105 Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.

106 Supreme Court of the Netherlands, *The State of the Netherlands v. Hasan Nuhanovic and The State of the Netherlands v. Mehida Mustafic-Mujic et al.*, 6 September 2013; Tom Dannenbaum, «Dutch Supreme Court Affirms that Dutchbat Acted Unlawfully in Srebrenica», *EJIL: Talk!*, 8 September 2013, доступно по адресу: www.ejiltalk.org/dutch-supreme-court-affirms-that-dutchbat-acted-unlawfully-in-srebrenica/.

107 См., например, решение ЕСПЧ по делу Ал-Скейни, где суд постановил, что, когда государство через своих агентов экстерриториально осуществляет контроль или имеет власть в отношении лица, оно должно обеспечить такому лицу права, «которые соответствуют положению означенного лица. В этом смысле предусмотренные Конвенцией права можно «разделять и приспосабливать к конкретному случаю»» (ЕСтHR, Al-Skeini (примечание 100 выше), para. 137). См. также: D. Murray *et al.* (eds) (примечание 100 выше), pp. 3.19 и следующие.

обеспечить весь спектр прав человека. В других ситуациях, особенно когда ответственность возникает в результате осуществления эффективного контроля в отношении лица, такое обязательство будет более ограниченным по сфере применения и может включать в себя право на жизнь, запрещение незаконного лишения жизни или свободы и запрещение пыток или жестокого, негуманного или унижающего достоинство обращения или наказания¹⁰⁸. Соответственно, точный характер и масштабы экстерриториальных обязательств в области прав человека в отношении безопасных районов будут зависеть от ряда факторов — от степени контроля, осуществляемого над жителями безопасных районов многонациональными силами; от того, насколько территориальное государство было отстранено и, следовательно, потеряло способность выполнять свои обязательства по праву прав человека в отношении жителей, а также то, о каких конкретно правах человека идет речь¹⁰⁹. В качестве последнего примера можно сказать, что касающиеся защиты гражданских лиц согласно праву прав человека обязательства, которые должно соблюдать государство, установившее бесполетную зону, будут значительно менее обременительными, чем аналогичные обязательства государства, обеспечивающего функционирование ограниченного безопасного района.

В тех случаях, когда многонациональным силам предоставлен мандат на осуществление задач в безопасных районах (как, например, МООНЮС в пунктах ЗГН), выполняя их, эти силы должны соблюдать обязательства согласно праву прав человека, имеющие значение для указанных задач. Например, при поддержании в пунктах ЗГН общественной безопасности МООНЮС должна соблюдать стандарты прав человека, касающиеся применения силы во время правоохранительной деятельности. Если МООНЮС лишает людей свободы, она должна обеспечить и такое обращение с ними, которое соответствовало бы стандартам прав человека, и справедливое судебное разбирательство¹¹⁰.

Хотя МООНЮС, возможно, не заявляла публично о своих обязательствах в соответствии с правом прав человека по отношению к людям, живущим в пунктах ЗГН, ее подход к некоторым вопросам свидетельствует о том, что она признает наличие таких обязательств. На это указы-

108 D. Murray *et al.* (eds) (примечание 100 выше). Миланович углубляет этот анализ, проводя различие между отрицательными обязательствами государств соблюдать права человека, имеющими более широкую и территориально неограниченную сферу применения, и положительной обязанностью государств обеспечивать права человека или предотвращать их нарушения. Эта обязанность ограничивается в ситуациях экстерриториального характера районами, находящимися под полным и эффективным контролем государства. М. Milanovic (примечание 101 выше), Part IV.4. Этот подход принимает также Муезинович Ларсен и анализирует его применение на практике многонациональными силами, см.: К. Mujezinovic Larsen (примечание 103 выше), Chap. 9.

109 См.: К. Mujezinovic Larsen (примечание 103 выше), Chap. 4.

110 Это было признано, в частности, заместителем Генерального секретаря ООН по правовым вопросам (UN Under-Secretary General for Legal Affairs and Legal Counsel, Statement to the International Law Commission, 14 May 2014, p. 11), доступно по адресу: https://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/mss/speeches/MSS_ILC_statement-14-May-2014.pdf.

вает, например, ее нежелание помещать под стражу лиц, подозреваемых в нарушениях безопасности, поскольку, как обсуждалось выше, без «исполнительного мандата» содержание под стражей лиц при таких обстоятельствах могло являться произвольным лишением свободы¹¹¹. Аналогичная озабоченность также лежит в основе меморандума о взаимопонимании, который МООНЮС представила Министерству юстиции Южного Судана по вопросу о передаче подозреваемых государственным органам власти. Это была попытка осуществить обязательство Миссии в соответствии с правом прав человека — не передавать людей, если существует реальная опасность того, что они могут быть подвергнуты пыткам или дурному обращению, судебному преследованию, не отвечающему минимальным стандартам, или смертной казни¹¹².

Заключение

Опыт функционирования «безопасных районов», созданных после Второй мировой войны, был в лучшем случае неоднозначным. Успех зависит от готовности воюющих сторон не нарушать их режим, а этого можно добиться, либо создавая такие районы на основе соглашения, либо — если такого соглашения нет — принимая решительные меры для защиты этих районов¹¹³.

Неудивительно, что наиболее эффективными были те безопасные районы, которые учредили воюющие стороны на основе договоренности, как это предусматривает МПП. В частности, представляется, что самые большие шансы на успех имеют сравнительно небольшие демилитаризованные зоны, где размещается ограниченное число особо уязвимых людей на короткие периоды времени.

В связи с этим возникает вопрос: не следует ли пересмотреть МПП таким образом, чтобы оно требовало от воюющих сторон заключать соглашения об учреждении зон, находящихся под защитой, и соблюдать их правовой режим? Вряд ли это удастся сделать. Во-первых, и в более общем плане крайне маловероятно, что государства решатся пойти на пересмотр Женевских конвенций и Дополнительных протоколов просто для того,

111 C. Briggs and L. Monaghan (примечание 72 выше), Chap. 8.

112 J. Stern (примечание 72 выше), p. 11; Statement of the Under-Secretary-General for Legal Affairs (примечание 110 выше).

113 В докладе Генерального секретаря ООН о падении Сребреницы содержится аналогичный вывод. В нем отмечается, что «охраняемые зоны и безопасные районы могут сыграть свою роль в защите гражданского населения в вооруженных конфликтах, однако ясно, что либо они должны быть демилитаризованными и должны создаваться по договоренности между воюющими сторонами, как в случае с «охраняемыми зонами» и «безопасными районами», признаваемыми международным гуманитарным правом, либо они действительно должны быть «безопасными районами», которые в полном смысле слова защищаются военными сдерживающими силами, адекватными для этой цели. Эти две концепции совершенно различны, и их нельзя смешивать» (Доклад Генерального секретаря, представляемый во исполнение резолюции 53/35 Генеральной Ассамблеи: Падение Сребреницы, UN Doc. A/54/549, 15 ноября 1999 г., п. 499).

чтобы внести поправки в положения о зонах, пользующихся защитой. Любые изменения этих норм возможны только в рамках более широкого процесса пересмотра, начинать который ни у кого сегодня нет желания — не в последнюю очередь из-за вполне обоснованных опасений, что в нынешнем политическом климате это скорее ослабит существующие средства защиты, нежели укрепит их. Во-вторых, государства дважды имели возможность принять положения, требующие, чтобы воюющие стороны учреждали зоны, пользующиеся защитой: во время переговоров по Женевским конвенциям 1949 г. и по Дополнительным протоколам 1977 г. В обоих случаях они предпочли этого не делать. Предполагать, что сейчас они займут иную позицию, было бы нереалистично.

В то же время, как показывает опыт, для того чтобы безопасные районы выполняли свою задачу эффективно, совершенно необходимо воюющим сторонам договориться о деталях их учреждения и функционирования. При этом необходимо не только установить четкие границы районов, но и решить вопросы, вызывающие самую большую озабоченность: вопросы демилитаризации и мер контроля. Кроме того, процесс выработки соглашения может способствовать созданию атмосферы доверия и сотрудничества между воюющими сторонами, а это будет жизненно важно для эффективного функционирования районов на практике и также может быть полезным для соблюдения МГП в более общем плане.

Создание безопасных районов на основании соглашения между воюющими сторонами имеет и еще одно преимущество: соглашение может хотя бы отчасти смягчить опасения гуманитарных организаций в связи с работой в этих районах, по меньшей мере в том смысле, что они не будут выглядеть сторонниками решений, навязываемых одной из сторон конфликта. Опасения сохранились бы, и это вполне логично, если бы задачей таких зон было остановить потоки беженцев, поскольку это подрывало бы право живущих там людей искать убежища.

Требование получить согласие воюющих сторон нередко рассматривается как препятствие мерам защиты гражданских лиц, однако в случае безопасных районов оно в действительности может иметь противоположный эффект — будет возложена ответственность на стороны, создана атмосфера доверия и обеспечено ясное понимание договоренностей, усиливающее их эффективность.

Учитывая все это, следует не к реформе права призывать, а всеми силами способствовать заключению воюющими сторонами соглашения об учреждении и признании зон, пользующихся защитой. Тихая дипломатия имеет больше шансов на успех, чем привлекающие внимание международной общественности призывы, раздающиеся в Совете Безопасности. И, как всегда, переговоры по гуманитарным вопросам должны проводиться абсолютно независимо от дискуссий политического характера. Выступать с призывами к созданию безопасных районов без согласия воюющих сторон следует осторожно, чтобы не помешать успеху переговоров, которые могут идти в это время. Тем, кто предлагает такие решения, следует не забывать

об опыте прошлого в том, что касается мандатов, воли и способности обеспечить создание и функционирование безопасных районов, равно как и о целом спектре оперативных проблем, которые придется решать, обеспечивая функционирование районов, как это показывает опыт пунктов защиты гражданского населения МООНЮС.