

Michael J. Kelly. Peace Operations. Canberra, Australian Government Publishing Services, 1997, 450 pp. (approx.)

Майкл Дж. Келли. Миротворческие операции.

Редактор «Журнала» заметил в разговоре со мной, что на первый взгляд эта книга представляется важной. Она действительно важна, учитывая ее очевидное значение для военных юристов, а также для изучающих международное право студентов, которые получают представление о практическом применении постигаемого ими предмета. Я хотел бы, чтобы эта книга была включена в список программной литературы для военно-штабных колледжей и высших учебных заведений, готовящих государственных служащих, и чтобы ее читали в ООН, поскольку можно многому научиться на опыте ситуации в Сомали, которая подтолкнула майора Келли изложить свои мысли на бумаге. Автор цитирует одного военного администратора, который писал в 1948 г.:

«Наверное, только тогда, когда специалиста по международному праву самого призовут принять участие в юридических делах военной администрации в качестве офицера армии, он воистину сможет оценить те разнообразные проблемы, которые могут возникать, и постарается найти им решение и изложить это в учебнике, который, можно надеяться, он напишет»¹.

Эти слова не потеряли своего значения и сегодня, 50 лет спустя. Важно, чтобы те, кто определяет политику, формулируя мандаты, составляя планы операций, структуры армии и правила применения силы, понимали и учитывали сложные ситуации, в которых приходится действовать солдатам. Довольно часто имеющему младшее воинское звание персоналу, у которого нет возможности получить нужные указания, приходится быстро принимать трудные решения. Эти решения могут иметь далеко идущие последствия. Очевидно, что такой персонал должен знать, что у него есть полномочия, а при необходимости и поддержка, для того чтобы осуществлять то, что он считает нужным сделать в конкретных обстоятельствах. Смелые и решительные действия могут принести огромную пользу; бездействие в ожидании приказа может обернуться катастрофой. Поэтому отбор и обучение персонала для осуществления операций по поддержанию мира имеет огромное значение. Для этих операций необходимы умные, преданные делу, беспристрастные и дисциплинированные воины и суровые, но справедливые командиры.

¹ Lord Rennell of Rodd. British Military Administration of Occupied Territories in Africa During the Years 1941–1947. H.M.S.O., 1948, p. 322.

Майор Келли обращается к военным стратегам с аналогичным посланием, говоря, что «реальная задача, стоящая перед военными стратегами, заключается в том, чтобы справиться с анархией внутри государства, которая принимает масштабы, создающие угрозу международному миру и безопасности», и что «командиры должны сознавать, что конфликты низкой интенсивности часто носят политический характер в той же, или большей, мере, что и военный». Дело в том, что операции по поддержанию мира сильно отличаются от обычных военных операций и требуют иных навыков и силовых возможностей.

Полагаю, что историки, обратившись к 1990-м годам, увидят десятилетие упущенных возможностей, которые были у международного сообщества, когда оно пыталось принести мир в горячие точки планеты. Уроки усваиваются медленно, а это значит, что ошибки повторяются. Одно ясно: быстрые и решительные действия могут предотвратить кровопролитие, страдания и разрушения. Вооруженные группы, которые держат в заложниках страну, уважают лишь силу, превосходящую их собственную. Они ловко пользуются проявлением слабости. Но в любой операции по поддержанию мира ум и интуиция необходимы так же, как и грубая сила; любые замеченные неудачи или чрезмерное усердие со стороны проводящих ее лиц серьезно подорвут общественную поддержку. Более того, построение мира — это длительный и трудоемкий процесс, который не может быть осуществлен в спешке или в течение четко определенного периода времени. Неумение осознать это означает, что ресурсы, деньги и с трудом завоеванные достижения будут часто пропадать впустую. Силы по поддержанию мира должны быть особым образом обучены и организованы. Хотя обычно необходимо «поиграть мускулами», то есть иметь хорошо вооруженные войска быстрого реагирования, требуется также приложить немало усилий для налаживания отношений с гражданскими властями, разведки, решения юридических проблем, сотрудничества между военными и гражданскими органами и координации действий других организаций с тем, чтобы самым эффективным образом добиваться общего результата. Помимо всего прочего, необходимо четко представлять, кто осуществляет руководство действиями, и не должно быть никаких разногласий между различными частями всей структуры по поддержанию мира.

Майор Келли был юридическим советником в австралийском контингенте войск, входившем в объединенную группу войск, которые были развернуты в Сомали в начале 1993 г. в соответствии с резолюцией 794 (1992) Совета Безопасности ООН. «Это была проводимая с гуманитарными целями и согласно главе VII операция по обеспечению соблюдения мира в распавшемся государстве», которая «превратилась в миссию по восстановлению государства, когда была принята резолюция 814 (1993)». Учитывая, что автор на собственном опыте испытал то, о чем говорит, всем нам стоит внимательно прислушаться к его словам.

Он начинает с описания фактов гуманитарного вмешательства в других государствах и делает вывод, что без мандата Совета Безопасности не может быть одностороннего (в противоположность консенсуальному) права на гуманитарное вмешательство, даже в тех случаях, когда происходит геноцид, за исключе-

нием, возможно, ситуаций полного распада государства, когда уже не существует суверенитета, который можно было бы нарушить. В главе 2 рассматривается конкретный опыт вмешательства на примерах Ирака, бывшей Югославии, Камбоджи и Руанды, который оказывается грустной историей о том, как слишком незначительные действия предпринимались с большим опозданием и длились недостаточно долго. Вопросы правопорядка приобретают важное значение после того, как вооруженные силы стабилизировали ситуацию, но для его обеспечения необходимы полиция, прокуроры и судебная власть.

Далее рассматривается вопрос о правовом основании действий миротворческих сил и приводятся примеры из прошлого, когда оккупация происходила по приглашению законного правительства, в соответствии с мирным договором, для обеспечения репараций или для защиты национальных интересов. В главе 4 майор Келли развивает свою теорию о том, что если не в области права, то, по крайней мере, на практике IV Женевская конвенция (о гражданском населении) 1949 г. должна стать теми правовыми рамками, в которых действуют миротворческие силы — это обязательно касается сил, развернутых в соответствии с каким-либо соглашением, и, возможно, также «голубых касок». В следующей главе рассматриваются права и обязанности, устанавливаемые этой Конвенцией; Келли доказывает, что миротворческие силы не должны бояться применять Конвенцию, поскольку она во многом может помочь им, особенно в ситуациях, подобных той, которая имела место в Сомали, где правительство развалилось и силы ООН превратились в ответственные власти. Наконец, в части книги, посвященной праву, автор рассматривает право прав человека в контексте операций по поддержанию мира и делает заключение, что соблюдение принципов IV Женевской конвенции обеспечит защиту прав человека.

Часть III книги посвящена Сомали. Майор Келли описывает «Дантов ад» межклановой борьбы и бандитизма там, где законопорядка уже не существует, где до 80% гуманитарной помощи разграблено, а гуманитарным организациям приходится нанимать собственные армии для своей защиты. Именно в таком окружении приходилось действовать объединенной группе войск. Автор считает, что это вмешательство принесло немало пользы, но могло быть и более эффективным. Основными проблемами стали неудачи с разоружением группировок, которые просто ждали, когда войска ООН уйдут, чтобы вновь установить свое влияние, и с восстановлением системы правосудия, необходимой для того, чтобы виновные в серьезных преступлениях могли предстать перед судом. Эти неудачи привели к печальным случаям, когда участвующие в операции по поддержанию мира солдаты другого контингента, доведенные до отчаяния, взяли исполнение закона в собственные руки. Отсутствие опыта в гражданских делах явилось еще одним недостатком, как и неудача с захватом радиостанций, продолжавших передавать враждебную пропаганду. Возвращаясь к своему лейтмотиву, майор Келли утверждает, что применение IV Женевской конвенции позволило бы «оккупационным» войскам использовать общественную собственность, контролировать средства массовой информации, восстановить систему уголовного правосудия, привлечь к суду нарушителей общественного порядка, организовать распределение гуманитарной помощи и получить контроль над

воздушным транспортом — все это помогло бы достичь долгосрочного мира. На деле же многие достижения оказались кратковременными.

Особый интерес для читателей из числа военнослужащих могут представлять замечания автора относительно приказов об открытии огня, которые отдавались солдатам австралийского контингента, и об обучении, которое прошли эти солдаты. Оно было основано на необходимости сохранить доброе отношение населения и на принципах, которые можно найти в праве войны, а именно: идентификация цели, соразмерное использование силы в зависимости от угрозы (то есть силы смертельного или несмертельного действия) и сведение к минимуму побочного ущерба. Когда разрешалось применение смертоносного оружия, солдат учили убивать, а не только ранить. Также не настаивали на одиночных прицельных выстрелах, поскольку ответная реакция всегда зависит от степени угрозы. В заключительной главе майор Келли дает несколько практических советов относительно состава групп военного дознания, восстановления системы правосудия и сотрудничества между гражданскими и военными органами.

Автор явно рад возможности широко раскрыть свою тему, и, поскольку предмет рассматривается с различных точек зрения, в книге немало повторов. Более сжатое изложение материала и указатель сделали бы ее полезнее для использования в качестве справочника. Возможно, автора удастся убедить создать подобный учебник. Тем не менее это весьма ценная работа. Тем, у кого нет времени прочесть книгу целиком, я рекомендую прочитать, по крайней мере, главы 10 и 11.

А. П. В. Роджерс,
бывший директор юридической службы армии,
Великобритания
