

Меры по принуждению к миру и гуманитарное право: формирование норм, регулирующих «интервенционный вооруженный конфликт»

МАЙКЛ Х. ХОФФМАН*

Завершившееся тысячелетие предлагает юристам, военным и политикам, которым приходится планировать операции по принуждению к миру¹ и осуществлять их, весьма полезные исторические примеры. В отношении операций по принуждению к миру существует определенная точка зрения, которую никто не высказывает. Эти операции считаются настолько отличными от традиционных войн, что их нельзя вписать в существующие рамки международного гуманитарного права. Различия между операциями по принуждению к миру и другими военными операциями, осуществляемыми в связи с конфликтами, не носят, однако, глубокого характера и не должны лишать участников этих операций возможности воспользоваться нормами международного гуманитарного права.

Государства неохотно признают, что применение силы при проведении операций по принуждению к миру аналогично военным операциям, которые осуществляются в других обстоятельствах, связанных с конфликтами. Более того, практические действия государств не позволяют говорить о том, что нормы международного гуманитарного права

* Майкл Х. Хоффман, подполковник в отставке, занимается вопросами международного гуманитарного права в Американском Красном Кресте. Высказанные в статье мысли отражают мнение автора, которое не обязательно совпадает с точкой зрения Американского Красного Креста. Автор выражает благодарность Соне Патак за помощь в подготовке настоящей статьи. (Сведения об авторе указаны на момент представления рукописи в редакцию Журнала. — Прим. ред.)

Статья написана на английском языке.

1 Используемый в настоящей статье термин «принуждение к миру» относится к военным операциям, которые проводятся на основании положений главы VII Устава ООН, а также к аналогичным операциям, осуществляемым межправительственными организациями на региональном уровне.

можно систематическим и предсказуемым образом применять к операциям по принуждению к миру. Тем не менее развитие событий в конце XX столетия свидетельствует о том, что намечается положительная тенденция в этом отношении. Косовский конфликт и события, последовавшие за ним, продемонстрировали, что начался процесс формирования норм, регулирующих интервенционные вооруженные конфликты.

Совместимо ли гуманитарное вмешательство с международным гуманитарным правом?

На протяжении XX века было множество причин для войн. Какие-то войны велись в интересах правящих кругов, другие — с целью создания империй, удовлетворения национальных или идеологических амбиций, третьи имели националистическую подоплеку, были направлены на уничтожение народов и цивилизаций, происходили также освободительные войны, а некоторые из них велись потому, что надо было просто устоять перед лицом жестокой агрессии. К концу уходящего тысячелетия для регулирования ведения военных действий существовали нормы, закрепленные в договорах. Если не говорить об операциях по принуждению к миру, сейчас все согласны с тем, что эти нормы применимы в той или иной форме ко всем вооруженным конфликтам. Причины любого конкретного конфликта не влияют на обязательство применять положения международного гуманитарного права.

Применение же силы на основании главы VII Устава ООН является любопытным исключением. В большинстве случаев государства предусматривают лишь частичное применение норм современного права вооруженных конфликтов в ходе операций по принуждению к миру. И хотя личный состав вооруженных сил Федеративной Республики Германия учат, что «нормы международного гуманитарного права должны также соблюдаться при проведении операций по поддержанию мира и других военных операций, осуществляемых Организацией Объединенных Наций»², это указание носит скорее характер исключения. Государствам, по-видимому, непросто свыкнуться с мыслью, что соблюдение всех или почти всех норм международного гуманитарного права подразделениями, участвующими в операциях по принуждению к миру, является постоянным порядком действия. Что же касается политиков, то в такой ситуации их может смущать

2 «Humanitarian Law in Armed Conflicts — Manual», Ministry of Defence, Federal Republic of Germany, 1992, para. 208.

перспектива информировать общественность о том, что вооруженные силы их страны участвуют в военных действиях. Какой бы ни была причина, подобная зыбкость порождает неуверенность как у политических лидеров, так и у тех, кто занимается планированием военных операций. Это было очевидным, когда НАТО приступила к проведению военных операций против Югославии и ее вооруженных сил в марте 1999 г.

В первые дни этой кампании один журналист задал влиятельному члену кабинета следующий вопрос: «Объявив о бомбовых ударах, Хавьер Солана сказал, что речь не идет о безусловной войне против Югославии и что они не направлены против сербского народа. Можете ли вы это подтвердить и что вы скажете либерально настроенным сербам, которые в прошлом критиковали президента Милошевича, а теперь заявляют о своих патриотических чувствах, так как понимают, что на их страну напали?» Ответ был таким: «Это не война, это операция, направленная на предотвращение ситуации, которая, как все считают, может стать гуманитарной катастрофой: этнические чистки, жестокое обращение, выселение людей из их деревень и действия, аналогичные военным преступлениям, свидетелями которых мы были в Раяце. Это то, что мы пытаемся там предотвратить, это не война, а операция, преследующая гуманитарную цель, которая четко определена как таковая»³.

Тем не менее НАТО решила достичь своей цели военными методами. Возможно, в силу того, что военному характеру этой операции придавалось первостепенное значение, страны — члены НАТО никогда не отрицали, что их силы были обязаны соблюдать нормы международного гуманитарного права. Официальные представители НАТО демонстративно применяли нормы права войны во время конфликта. Однако они не применяли положения права военной оккупации (которые составляют подгруппу этих норм) для последующих операций в Косово. Это только самое недавнее вмешательство, отмеченное неуверенностью, непоследовательностью и противоречивостью, несмотря на факты, свидетельствующие о наличии вооруженного конфликта и необходимости применять соответствующие нормы⁴.

3 Secretary of State for Defence, United Kingdom, Briefing of 25 March 1999, www.mod.uk/news/kosovo/brief250399.htm.

4 В данной статье термины «международное гуманитарное право», «право войны» и «правила (нормы) ведения войны» взаимозаменяемы и относятся ко всем аспектам права Гааги и права Женевы. Существуют некоторые разногласия в отношении того, относится ли термин «международное гуманитарное право» только к праву Женевы или включает также и право Гааги.

Применение международного гуманитарного права: немного истории

В своей практике государства, по-видимому, исходят из того, что вооруженные силы, действующие в соответствии с главой VII, не обязаны соблюдать Женевские конвенции или другие нормы международного гуманитарного права, закрепленные в международно-правовых актах, так как они действуют от имени Организации Объединенных Наций, а не государств, которые эти нормы должны применять. Самое большее, что они могли бы признать, — такие операции регулируются обычными нормами международного гуманитарного права. Иногда также государства, вероятно, исходят из того, что операции по принуждению к миру являются чем-то новым в практике ведения военных действий и не могут подчиняться правилам, которые применяются во время других вооруженных конфликтов.

В соответствии с главой VII Устава ООН Совет Безопасности уполномочивается «предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил Членов Организации». По существу, в этом положении не содержится никаких аргументов против применения норм международного гуманитарного права в полном объеме, но государства придали особый статус операциям, предусмотренным главой VII. Поскольку они проводятся по указанию Совета Безопасности, то считается, что они носят особый политический и правовой характер и рассматриваются как нечто отличное от межгосударственных конфликтов.

Вмешательство в соответствии с главой VII во время войны в Корее проходило при соблюдении положений Женевской конвенции, касающейся обращения с военнопленными, а в ходе войны в Персидском заливе действия всех сил регулировались нормами международных вооруженных конфликтов. Однако эти прецеденты не подготовили почву для применения такой практики и в будущем. Действовавшие в Сомали и на Гаити в соответствии с главой VII силы иногда применяли положения международного гуманитарного права, о чем свидетельствовало их сотрудничество с делегатами МККК, посещавшими задержанных лиц. Но решение о применении этих норм принималось в каждом отдельном случае и не в соответствии с определенной политической линией, обеспечивающей ясность и последовательность при решении этих вопросов.

В декабре 1994 г. Совет Безопасности ООН принял Конвенцию о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Как следует из названия, этот договор обеспечивает защиту персонала ООН при выполнении им своего мандата и предусматривает наказание для тех, кто в условиях мирного времени нападает на него при проведении им операций по восстановлению правопорядка. В статье 2 Конвенции указывается, что этот договор не распространяется на те ситуации, к которым «применяется право международных вооруженных конфликтов». К сожалению, эта формулировка только усилила неясность в отношении развертывания вооруженных сил в соответствии с главой VII, так как договор был принят в ответ на нападения на персонал ООН, совершенные во время проведения им операций по *принуждению* к миру. Отсюда последовал вывод, что государства считают право международных вооруженных конфликтов неприменимым к миротворческим операциям. Однако такое толкование обычно вступает в противоречие с военной реальностью непосредственно в зонах конфликта. Это противоречие между теорией и практикой только осложняет задачу, связанную с применением международного гуманитарного права при проведении операций, предусмотренных главой VII.

Реальное положение дел в регионе все же вынудило НАТО квалифицировать военные операции в Косово, проводившиеся без разрешения Совета Безопасности ООН, предусмотренного главой VII, как «войну». Однако последовавшие затем военные действия в Косово, в которых приняли участие страны — члены НАТО, были отмечены правовой неопределенностью, так как страны не приняли к руководству касающуюся защиты гражданского населения во время войны IV Женевскую конвенцию, положения которой должны были бы регулировать их действия. Присутствие этих сил в Косово было санкционировано Советом Безопасности ООН, который принял на основании главы VII соответствующую резолюцию⁵, но этого оказалось недостаточно, чтобы заполнить серьезный пробел в отношении определения их правомочности. Резолюция уполномочивает Генерального секретаря ООН «при содействии соответствующих международных организаций обеспечить международное гражданское присутствие в Косово в целях создания временной администрации для Косово, под управлением которой население Косово сможет пользоваться существенной автономией в рамках Союзной Республики Югославия; эта

5 Резолюция Совета Безопасности ООН 1244 (1999) от 10 июня 1999 г.

временная администрация будет обеспечивать переходную администрацию, одновременно создавая и контролируя развитие временных демократических органов самоуправления в целях обеспечения условия для налаживания мирной и нормальной жизни для всех жителей Косово»⁶.

Осуществление этого мандата было достигнуто благодаря применению вооруженной силы. Соглашение о выводе югославских вооруженных сил предусматривает, что «кампания бомбардировки прекращается при полном выводе сил СРЮ (Союзной Республики Югославия)...»⁷. В нем также говорится: «Международные силы безопасности (СДК) имеют право: (а) наблюдать за соблюдением и обеспечивать соблюдение настоящего соглашения и быстро реагировать на любые нарушения и обеспечивать дальнейшее соблюдение с применением военной силы, если это необходимо. Это включает принятие необходимых мер в следующих целях: (1) обеспечить принудительный вывод сил Союзной Республики Югославия...»⁸.

И хотя международное гуманитарное право не содержит четкого определения военной оккупации, Косово, без всякого сомнения, оказалось под иностранным военным контролем, установленным с помощью силы. Международный военный контингент в Косово с полным основанием квалифицируется как оккупационная сила. В Уставе ООН, а также в других международно-правовых актах не содержится ни одного положения, которое бы наделяло ООН полномочием осуществлять управление на территории суверенного государства. Такие полномочия предусматриваются только в той части международного гуманитарного права, в которой оговариваются права и обязанности оккупационных сил.

Право военной оккупации не привлекалось для оправдания присутствия сил СДК и создания Временной администрации ООН в Косово (UNMIK). Это стало еще одним прецедентом, когда силы, применение которых санкционируется Уставом ООН (глава VII), разворачивались без принятия дополнительных обязательств, налагаемых нормами международного гуманитарного права. К счастью, развитие этой отрицательной тенденции было замедлено другими важными событиями.

6 Резолюция Совета Безопасности ООН 1244 (1999) от 10 июня 1999 г., пункт 10.

7 Письмо Генерального секретаря от 15 июня 1999 г. на имя председателя Совета Безопасности, S/1999/682, от 15 июня 1999 г. См. прилагаемое к письму Военно-техническое соглашение между международными силами безопасности (СДК) и правительствами Союзной Республики Югославия и Республики Сербия, статья 11(е).

8 Ibid., Приложение B(4).

Международное гуманитарное право и интервенционные операции: события в Косово

Проведение натовских военных операций во время конфликта в Косово не было санкционировано главой VII Устава ООН, а силы СДК и UNMIK действуют там без ссылок на право военной оккупации. Тем не менее НАТО создало серьезный прецедент в отношении применения международного гуманитарного права к операциям, связанным с вмешательством. Страны — члены НАТО считали, что проведение их операций было скорее ответом на угрожающую с точки зрения международного гуманитарного права ситуацию, чем действиями, преследовавшими государственные интересы. В конечном счете члены НАТО запросили предусмотренное главой VII разрешение на ввод своих войск в Косово и получили его. При таких обстоятельствах обязательство НАТО соблюдать правила ведения войны во время этого конфликта представляет собой важный прецедент с точки зрения обязательного применения этих норм там, где это нужно, во всех предусмотренных главой VII операциях.

С самого начала конфликта НАТО демонстрировала в своих заявлениях намерение применять нормы права войны, касающиеся выбора целей. Во время обсуждения военных операций на одной из пресс-конференций, проходившей в первые дни конфликта, официальный представитель НАТО заявил, что «цели были исключительно военными — все усилия прилагались для того, чтобы избежать нанесения побочного ущерба — пилоты стреляли по целям только в том случае, когда мы были уверены, что можем нанести точные удары; во время первой операции некоторые самолеты вернулись на базу, не сбросив бомбы. Цели тщательно выбираются и непрерывно анализируются для того, чтобы избежать нанесения побочного ущерба»⁹.

Два месяца спустя аналогичное сообщение было сделано на пресс-конференции министерства обороны США. Когда один из журналистов спросил: «В какой степени выбор таких целей, как электростанции и другие народнохозяйственные объекты, для нанесения ударов, рассчитанных на оказание психологического давления на Милошевича, диктуется тем, что именно они обрекают на многочисленные трудности сербский народ?», он получил следующий ответ: «Еще раз напомним, что эти удары никак не направлены против сербского народа. Они направлены

9 NATO Press Conference, 26 March 1999, www.nato.int/kosovo/press/p990326a.htm.

на то, чтобы подорвать способность Милошевича координировать действия своих вооруженных сил в зоне конфликта, его возможность нападать на невинных гражданских лиц, перемещенных внутри страны лиц и беженцев, его способность командовать силами, размещенными в зоне конфликта, и осуществлять над ними контроль. Все, что способствует этому с военной точки зрения, будет подвергаться нападению, но мы, конечно, не намереваемся создавать какие-либо проблемы для сербского населения. Это не военный объект. Но я хочу повторить: Милошевич четко знает, какие военные объекты у него есть и что ему требуется для сохранения военной силы, именно по этим объектам и будут наноситься удары»¹⁰.

Аналогичным образом НАТО ссылалась на нормы права войны, касающиеся обращения с захваченными в плен неприятельскими солдатами. На пресс-конференции, проходившей через три дня после захвата в плен трех американских военнослужащих, представитель министерства обороны США заявил: «Мы, конечно, считаем, что в первую очередь этих людей не следовало вообще захватывать в плен и что их нужно немедленно освободить. Мы также полагаем, что их нельзя использовать как козырную карту в торге, поскольку это противоречит Женевской конвенции...»¹¹

На другой пресс-конференции, которая состоялась через месяц с небольшим, было сделано следующее заявление по поводу применения положений III Женевской конвенции об обращении с военнопленными. Выступающий сказал: «Позвольте мне начать с изложения некоторых подробностей, касающихся освобождения двух военнопленных — бывших военнопленных (военнопленных противника), — которое произошло сегодня на венгерско-югославской границе. Это событие не освещалось средствами массовой информации, поскольку, как некоторым из вас может быть известно, статья 13 Женевской конвенции III гласит: „Военнопленные... должны всегда пользоваться защитой, в особенности от всяких актов насилия или запугивания, от оскорблений и любопытства толпы“. Поэтому их передача в прессе не освещалась»¹².

10 Defense Link, US Department of Defense News Briefing, 22 May 1999, www.defenselink.mil/news/May1999/to5221999_to522asd.html.

11 Ibid., 7 April 1999, www.defenselink.mil/news/Aprill999/to4071999_to407asd.html.

12 Ibid., 18 May 1999, www.defenselink.mil/news/May1999/to5181999_to518asd.html.

Таким образом, НАТО заявила, что применяла положения Женевских конвенций в том, что касается обращения с военнопленными и строгого выбора военных объектов для нанесения ударов. Североатлантический альянс решил обратить внимание на соблюдение им правил ведения войны во время конфликта тогда, когда Совет Безопасности принял в конце концов резолюцию в поддержку последовавшего натовского военного присутствия в Косово. Это не оставляет места для утверждений, будто бы во время проведения операций, предусмотренных главой VII Устава ООН, не должны соблюдаться нормы международного гуманитарного права.

Формирование норм, регулирующих интервенционный вооруженный конфликт

6 августа 1999 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан опубликовал первое постоянно действующее руководство для вооруженных сил ООН по применению норм международного гуманитарного права¹³. В этом руководстве он исходит из предпосылки, что операции, проводимые с целью принуждения к миру, нельзя рассматривать как традиционный вооруженный конфликт. Например, раздел 8 Бюллетеня начинается с наставления: «Силы Организации Объединенных Наций должны обращаться гуманно и с уважением с задержанными лицами из состава вооруженных сил и другими лицами, которые более не принимают участия в военных операциях в связи с тем, что они содержатся под стражей». Однако в III Женевской конвенции об обращении с военнопленными такие задержанные лица однозначно определяются как «военнопленные». Статья 12 Конвенции начинается словами: «Военнопленные (...) во власти неприятельской Державы (...)».

В отличие от Женевских конвенций 1949 г. в Бюллетене Генерального секретаря речь не идет о применении международного гуманитарного права в условиях межгосударственного вооруженного конфликта. Однако, читая далее, мы встречаем следующее предложение, в котором говорится о таких задержанных лицах: «Без ущерба для их правового статуса с ними должны обращаться на основании соответствующих

¹³ Observance by United Nations forces of international humanitarian law, Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/1999/13, of 6 August 1999. Reprinted in IRRC, No. 836, December 1999, pp. 812–817.

положений III Женевской конвенции 1949 г. (...)). Бюллетень тем самым явным образом распространяет практику применения международного гуманитарного права на операции ООН, не ожидая решения всех правовых вопросов. В Бюллетене Генерального секретаря содержится подробное разъяснение относительно положений женевского права, связанных с обращением с гражданскими лицами, задержанными, ранеными и больными комбатантами и их защитой, а также о вопросах гаагского права, касающихся средств и методов ведения боевых действий.

Правовой статус этого Бюллетеня можно обсуждать. Вправе ли Генеральный секретарь давать распоряжения и устанавливать нормы, регулирующие поведение сил, предоставляемых государствами для участия в операциях ООН? Отдельные положения руководства основываются на договорах, которые не были ратифицированы всеми государствами, участвующими в операциях, предусмотренных главой VII Устава ООН, и это ставит перед разворачиваемыми силами серьезные вопросы относительно возможности их совместных действий. Тем не менее этот документ открывает некоторые перспективы.

В прошлом проведение предусмотренных главой VII операций сдерживалось правовой неопределенностью в отношении применения норм ведения войны. Бюллетень же является той правовой базой, на которой могут строить свою деятельность занятые осуществлением операций по принуждению к миру юридические советники, командиры и представители гражданских властей. В будущем они, возможно, будут спрашивать, *какие* нормы международного гуманитарного права применять. В прошлом вопрос стоял по-другому: применяются ли *какие-либо* из этих норм?

Здесь следует вспомнить оговорку Мартенса: «Впредь до того времени, когда представится возможность издать более полный свод законов войны, Высокие Договаривающиеся Стороны считают уместным засвидетельствовать, что в случаях, не предусмотренных принятыми ими постановлениями, население и воюющие остаются под охраною и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания»¹⁴.

14 Гаагская конвенция (IV) о законах и обычаях сухопутной войны, 18 октября 1907 г.; преамбула.

Требования общественного сознания, конечно, предписывают по возможности наиболее полно применять международное гуманитарное право там, где силы ООН (или региональной организации) участвуют в боевых действиях или осуществляют военную оккупацию. Бюллетень Генерального секретаря позволяет сделать первый шаг в этом направлении. А вторым шагом было бы создание реального правового контекста.

Специфика вооруженных конфликтов, как и других, менее деструктивных видов человеческой деятельности, может изменяться. Нет ничего необычного в том, что такие операции могут обладать особыми правовыми, политическими и иными характеристиками, выделяющими их из ряда других военных операций. Но это не должно больше мешать нам стремиться разрабатывать и имплементировать четкие и применимые стандарты международного гуманитарного права.

Женевские конвенции 1949 г. формализовали обычное право в части деления вооруженных конфликтов на различные категории. В соответствии с обычной практикой вооруженные конфликты делились по своему характеру на международные и внутренние. Эти категории можно развивать или дополнять, если того настоятельно требует решение гуманитарных вопросов.

Вмешательство является неотъемлемой частью операций по принуждению к миру. Используемые в этих целях подразделения нельзя рассматривать как стороны в немеждународном вооруженном конфликте. Силы, которые были развернуты в соответствии с главой VII, применяли правила ведения международного вооруженного конфликта во время войны в Персидском заливе, но опять же никто не считает, что такие нормы должны применяться на том основании, что миротворцы являются стороной в международном конфликте. Нормы, регулирующие внутренний вооруженный конфликт, не устанавливают реальных рамок для проводимых этими силами операций. Не можем мы обращаться и к праву международного вооруженного конфликта в обычном порядке, если отрицаем, что миротворцы также являются воюющей стороной, действующей в соответствии с определенными правовыми нормами, касающимися международного вооруженного конфликта.

Участники операций по принуждению к миру осуществляют вмешательство, являются интервентами, ведь их действия — это вмешательство, интервенция. Нам не следует тратить время на разработку норм для этих операций только из-за того, что мы не можем вписать их в существующие правовые рамки, применимые к войне. Вооруженный конфликт, к участию

в котором привлекаются силы по принуждению к миру, является конфликтом, связанным с вмешательством. Наряду с внутренним и международным вооруженным конфликтом вооруженный конфликт, связанный с вмешательством, — одна из реалий современной войны. Международное гуманитарное право сможет развиваться более эффективно, если мы будем это учитывать. Когда принимались Женевские конвенции 1949 г., потребовалось совершить некий концептуальный прорыв, чтобы принять нормы, касающиеся внутренних вооруженных конфликтов. В историческом плане государства были готовы рассматривать договорные нормы только применительно к международным конфликтам. Сегодня перед нами стоят другие задачи. Обсуждается вопрос о том, какие нормы применять к операциям по принуждению к миру, а не о том, применять ли их вообще.

Концепция интервенционного международного вооруженного конфликта дает нам практическую, описательную модель, позволяющую разрабатывать и совершенствовать нормы для миротворческих операций. В настоящее время мы накопили определенный опыт применения — хотя и неуверенного и непоследовательного — международного гуманитарного права в ходе целого ряда операций по поддержанию мира. Наконец, у нас есть конкретные критерии норм, предложенные Генеральным секретарем ООН.

Операции по принуждению к миру представляют собой видоизмененный вооруженный конфликт — они не вписываются в рамки внутренних вооруженных конфликтов, и многие специалисты считают, что они не вписываются также в рамки международных вооруженных конфликтов. Тем не менее они остаются вооруженными конфликтами. Подобные изменения характера военных действий происходят нечасто, но они происходили на протяжении столетий. С гуманитарной точки зрения, мы должны быть готовы их разрешать. Мы в состоянии разработать реалистические, практические нормы для операций по принуждению к миру, осуществляемых в случае интервенционного вооруженного конфликта. В период с конца XIX до середины XX века наши предшественники разрабатывали приемлемые способы имплементации международного гуманитарного права в условиях того времени. Мы должны проявить такой же новаторский подход в наше время.