П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

Парламентской Ассамблеи
Организации Договора о коллективной безопасности

О проекте Рекомендаций
по совершенствованию национального законодательства
государств – членов ОДКБ в области функционирования
коллективных миротворческих сил

Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности п о с т а н о в л я е т:

1. Принять Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в области функционирования коллективных миротворческих сил (далее – Рекомендации) (прилагаются).
2. Направить указанные в пункте 1 настоящего постановления Рекомендации в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в работе по совершенствованию законодательства государств – членов Организации в соответствующей сфере.
3. Разместить Рекомендации на официальном сайте и опубликовать в печатных материалах Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

Председатель
Парламентской Ассамблеи ОДКБ **В.В.ВОЛОДИН**

Ереван
5 ноября 2019 года
№ 12-4.1

Приложение
к постановлению ПА ОДКБ
от 5 ноября 2019 года № 12-4.1

РЕКОМЕНДАЦИИ
по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в области функционирования коллективных миротворческих сил

Общие положения

Поддержание мира и обеспечение международной безопасности является одной из актуальных проблем и приоритетным направлением деятельности государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности.

Государства – члены ОДКБ активно участвуют в миротворческой деятельности под эгидой Организации Объединенных Наций, в многонациональных и региональных операциях с использованием военного, полицейского (милицейского) и гражданского персонала, осуществляемых по решению Совета Безопасности ООН, принятому в соответствии с Уставом ООН в целях предотвращения, сдерживания и устранения угрозы миру, нарушений мира или акта агрессии.

Понятие «миротворческая деятельность» по своему содержанию является достаточно объемным, и в рамках как международного, так и национального правового регулирования это содержание раскрывается неоднозначно. Традиционной (основной) формой осуществления миротворческой деятельности является миротворческая операция. В соответствии с положениями главы VI (Мирное разрешение споров) и главы VII (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии) Устава ООН разделяются миротворческие операции по поддержанию мира и миротворческие операции по принуждению к миру.

К особенностям операций по поддержанию мира относятся следующее:

– проводятся на основании положений главы VI (Мирное разрешение споров) Устава ООН;

– осуществляются с согласия конфликтующих сторон; в случае возникновения вооруженного конфликта, который носит внутренний (немеждународный) характер, должно быть получено согласие легитимной власти государства, на территории которого происходит конфликт;

– осуществляются по мандату ООН, или мандату региональных организаций, или в рамках региональных соглашений государства – участника СНГ, или на основании международных договоров государства с государством, на территории которого происходит конфликт;

– осуществляются (по общему правилу) при наличии соглашения о прекращении огня или насильственных действий между конфликтующими сторонами, т. е. целью таких операций предполагается поддержание и укрепление уже достигнутого мира или предотвращение будущих конфликтов.

Операции по принуждению к миру имеют следующие характеристики:

– проводятся на основании положений главы VII (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии) Устава ООН;

– осуществляются исключительно на основании мандата (резолюции) Совета Безопасности ООН (не могут самостоятельно проводиться региональными организациями, коалициями государств или отдельным государством без прямого делегирования им со стороны Совета Безопасности ООН полномочий на проведение такой операции);

– осуществляются с элементами принудительных действий, которые направлены на пресечение агрессии или действий, угрожающих международному миру и безопасности со стороны какого-либо государства;

– осуществляются с элементами принудительных действий в случае отсутствия согласия на проведение миротворческой операции со стороны конфликтующих сторон или законно избранной власти государства, на территории которого происходит конфликт;

– осуществляются с элементами принудительных действий в случае отсутствия согласия на вмешательство со стороны международного сообщества.

Такой подход, основанный на разделении содержательной стороны миротворческих операций, реализован в модельном законе «Об участии государства – участника СНГ в миротворческих операциях» (принят на двадцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, постановление № 23-6 от 17 апреля 2004 года).

Обращает на себя внимание выделение в указанном модельном законе такой составляющей миротворческой деятельности, как миростроительство, и соответствующих ей операций – операций по постконфликтному восстановлению мира, главными целями которых являются восстановление мирной инфраструктуры в регионе конфликта, оказание гуманитарной и экономической помощи, подготовка и проведение выборов и референдумов, воссоздание структур политического и административного самоуправления, демилитаризация и реабилитация бывших участников военных действий.

Миротворческая деятельность, осуществляемая ОДКБ, базируется на ином подходе к содержанию миротворческой деятельности и формам проведения миротворческих операций. В соответствии с положениями Соглашения о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности (Душанбе, 6 октября 2007 года) под миротворческой деятельностью ОДКБ понимается совокупность мер, включающих мирные средства и действия, направленные на разрешение споров (в соответствии с Уставом ООН), а также коллективные действия, предпринимаемые государствами-членами с использованием военного, милицейского (полицейского) и гражданского персонала, направленные на предотвращение, сдерживание и прекращение военных действий между государствами или в пределах государства посредством вмешательства третьей стороны и способствующие поддержанию мира и безопасности.

Понятие «операция ОДКБ по поддержанию мира» (миротворческая операция) объединяет в себе понятия миротворческой операции по поддержанию мира и миротворческой операции по принуждению к миру и сформулирована как совокупность взаимосвязанных по целям, задачам, месту и времени действий беспристрастного военного, милицейского (полицейского) и гражданского персонала, предпринимаемых для стабилизации обстановки в районах потенциальных или существующих конфликтов, осуществляемых в соответствии с мандатом на проведение миротворческих операций и направленных на создание условий, способствующих разрешению конфликта, и поддержание или восстановление мира и безопасности. Обращает на себя внимание и обобщенное санкционирование проведения миротворческих операций (основание легализации мандата в данном определении не конкретизировано: акт ООН, региональной организации или соглашение сторон).

В качестве следующих составляющих миротворческой деятельности можно рассматривать персонал, силы и средства, обеспечивающие проведение миротворческой операции, формы участия в миротворческих операциях. В этой части тоже присутствует определенная дифференциация понятийного аппарата, состава сил и средств, а также форм осуществления миротворческих операций.

Национальное законодательство государств – членов ОДКБ

На сегодняшний день по вопросам функционирования коллективных миротворческих сил и участия в миротворческих операциях в государствах – членах ОДКБ, а также организации создания на постоянной основе миротворческих сил, определения порядка их комплектования приняты профильные национальные законы (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация) или имеются соответствующие положения в законодательстве об обороне и правовом положении вооруженных сил (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Таджикистан).

Наиболее подробно вопросы осуществления миротворческой деятельности и участия национальных контингентов вооруженных сил и иных формирований в миротворческих операциях урегулированы Законом Республики Казахстан от 15 июня 2015 года № 320-V ЗРК «О миротворческой деятельности Республики Казахстан».

В Кыргызской Республике и в Российской Федерации приняты соответственно Закон Кыргызской Республики от 13 июля 2012 года № 107 «Об основах и порядке участия Кыргызской Республики в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности» и Федеральный закон от 23 июня 1995 года № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности».

При общем сходстве подходов к урегулированию рассматриваемых вопросов, имеют место и различия, связанные в первую очередь с порядком формирования контингентов миротворческих сил.

В Республике Беларусь действует единый закон – Закон Республики Беларусь от 29 ноября 2003 года №254-З «О порядке направления военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, прокурорских работников, а также гражданского персонала за пределы Республики Беларусь для участия в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности», регламентирующий порядок формирования военного, полицейского (милицейского) и гражданского контингента миротворческих сил. Следует отметить, что данный закон предусматривает порядок привлечения к участию в миротворческой деятельности и сотрудников Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, прокурорских работников.

Закон Республики Казахстан от 15 июня 2015 года №320-V ЗРК «О миротворческой деятельности Республики Казахстан» не предусматривает привлечение полицейских сил в качестве участников миротворческих операций. Федеральный закон от 23 июня 1995 года № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» напрямую не предусматривает формирование полицейских сил для участия в миротворческих операциях, при этом в соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Закон Республики Армения от 24 июня 1997 года № ЗР-120 «Об обороне» (статья 9 «Задачи и структура Вооруженных Сил в области обороны»), Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 года № 1904-XII «О Вооруженных Силах Республики Беларусь» (статья 12 «Участие Вооруженных Сил в боевых действиях и миротворческих операциях за пределами Республики Беларусь») и Закон Республики Таджикистан от 14 декабря 1996 года № 316 «О вооруженных силах Республики Таджикистан» (статья 10 «Сотрудничество и взаимодействие Вооруженных Сил Республики Таджикистан с Вооруженными Силами других государств и другими воинскими формированиями Республики Таджикистан») содержат положения отсылочного характера к международным договорам (соглашениям), заключенным данными государствами. Следует отметить позитивную особенность законодательства Республики Таджикистан, регулирующего рассматриваемые правоотношения, в части конкретизации вхождения Вооруженных Сил республики в состав Объединенных Вооруженных Сил или нахождения под объединенным командованием в соответствии с ее международными обязательствами.

Рекомендации

1. В качестве приоритетной формы совершенствования национального законодательства государств – членов ОДКБ в области функционирования коллективных миротворческих сил следует рассматривать его унификацию на основе Соглашения о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности и Положения о Коллективных миротворческих силах Организации Договора о коллективной безопасности.

Развитие национальных законодательств может проводиться по следующим направлениям:

– определение правовой базы для принятия решений, связанных с возможным применением Коллективных миротворческих сил ОДКБ;

– формирование единого понятийного аппарата;

– формирование и реализация в государствах – членах ОДКБ единых оперативно-тактических требований (стандартов) к подготовке, развертыванию и применению Коллективных миротворческих сил ОДКБ;

– регулирование правового положения воинских формирований, временно находящихся на территории других государств, а также правового статуса военного, полицейского (милицейского) и гражданского персонала Коллективных миротворческих сил ОДКБ;

– регламентация механизмов предоставления военного, полицейского (милицейского) и гражданского персонала в состав Коллективных миротворческих сил ОДКБ.

2. К перспективному направлению по гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ в области осуществления миротворческой деятельности, формирования, подготовки и применения коллективных миротворческих сил можно отнести разработку и принятие модельного закона ОДКБ «О миротворческой деятельности и коллективных миротворческих силах Организации Договора о коллективной безопасности».

Приложение

Предполагаемая структура модельного закона ОДКБ «О миротворческой деятельности и коллективных миротворческих силах Организации Договора о коллективной безопасности».

Статья 1. Правовая основа деятельности коллективных миротворческих сил Организации Договора о коллективной безопасности.

Статья 2. Основные понятия:

миротворческие операции;

операции по поддержанию мира;

операции по принуждению к миру;

операции по постконфликтному восстановлению мира;

миротворческие операции Организации Объединенных Наций;

миротворческие операции региональных организаций;

миротворческие операции ОДКБ;

коллективные миротворческие силы;

военный персонал коллективных миротворческих сил;

полицейский (милицейский) персонал коллективных миротворческих сил;

гражданский персонал коллективных миротворческих сил;

подготовка к миротворческой операции;

мандат на проведение миротворческой операции.

Статья 3. Основные принципы, цели, задачи и содержание миротворческой деятельности коллективных миротворческих сил Организации Договора о коллективной безопасности.

Миротворческая деятельность осуществляется посредством проведения миротворческих операций. Миротворческая операция проводится в целях стабилизации обстановки в районах потенциальных и существующих конфликтов и обеспечения условий для их справедливого, мирного урегулирования.

Задачами миротворческих операций являются:

наблюдение и контроль за соблюдением условий перемирия и прекращения огня;

превентивный (упреждающий) ввод коллективных миротворческих сил в район конфликта;

разведение сил конфликтующих сторон и контроль за соблюдением условий перемирия;

поддержание и восстановление порядка и стабильности; обеспечение доставки гуманитарной помощи; обеспечение перемещения населения через зону вооруженного конфликта, введение ограничений на его передвижение;

контроль за соблюдением режима введенных санкций.

Статья 4. Руководство коллективными миротворческими силами.

Статья 5. Порядок формирования и направления воинского персонала для участия в операциях по поддержанию мира и безопасности.

Статья 6. Порядок формирования и направления полицейского (милицейского) персонала для участия в операциях по поддержанию мира и безопасности.

Статья 7. Порядок формирования и направления гражданского персонала для участия в операциях по поддержанию мира и безопасности.

Статья 8. Подготовка и обеспечение участия военного, полицейского (милицейского) и гражданского персонала, направляемого для участия в операциях по поддержанию мира и безопасности.

Статья 9. Финансовое и материально-техническое обеспечение коллективных миротворческих сил.

Статья 10. Социальная защита военного, полицейского (милицейского) и гражданского персонала.