

УДК 341.123

Ю.В. Демидчик, Е.А. Коротич

МИРОТВОРЧЕСТВО КАК СПОСОБ ПРАВОВОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ

В статье исследуется такое средство правового урегулирования международных конфликтов, как миротворчество, определяются его понятие и основные формы реализации, подчеркивается значение миротворческой деятельности в практике межгосударственного общения, раскрываются различные подходы к классификации форм миротворчества, а также называются проблемные аспекты, связанные с проведением отдельных миротворческих операций. Обобщение существующих в теории международного права концепций позволило выявить основные методологические подходы к трактовке миротворческой деятельности как способа урегулирования конфликтов. На основе теоретико-правового исследования проблемы миротворчества предлагаются наиболее перспективные направления совершенствования современных миротворческих механизмов и определяются некоторые значимые шаги по повышению эффективности названных механизмов. При этом подчеркивается, что главное внимание по-прежнему должно уделяться предупреждению возникновения вооруженного конфликта, а также предотвращению военных действий там, где они еще не начались.

Введение

Мир и стабильность на глобальном и региональном уровнях являются неотъемлемым условием равноправного сосуществования и гармоничного развития всех государств-членов мирового сообщества. Вместе с тем, целый ряд факторов общественного развития привел на пороге XXI века к угрожающему по своим масштабам всплеску межгосударственных и внутренних вооруженных конфликтов [4, с. 254]. Под международными конфликтами, как правило, подразумевают войны в их традиционном понимании. Война же, в свою очередь, трактуется как критическая стадия реализации противоречий между политическими субъектами в форме насильственной вооруженной борьбы [3, с. 3].

Как показывает история развития международных отношений, процесс отказа от силовых методов решения конфликтов между государствами *de jure* происходил достаточно медленно. Только в XX веке идея мирного разрешения международных споров и обеспечения международного безопасности совместными усилиями мирового сообщества была реализована как на политическом, практическом, так и на международно-правовом уровне – посредством создания первой всеобщей международной организации по поддержанию мира. Учреждение Лиги Наций (именно она и стала такой организацией), а затем и ООН свидетельствовало о признании мировым сообществом необходимости урегулирования международных конфликтов мирными средствами.

В Уставе Лиги Наций был предусмотрен механизм коллективных действий по поддержанию мира, однако он, как показала практика межгосударственного общения, к сожалению, оказался малоэффективным. Вторая мировая война, нападение Японии на Китай, Германии – на Австрию и Чехословакию и т.д. – яркое тому подтверждение: Лига Наций не смогла справиться с теми задачами, которые были поставлены перед ней государствами-учредителями, что, в свою очередь, повлекло за собой ликвидацию данной организации.

Лишь создание 24 октября 1945 г. ООН позволило констатировать появление на международном уровне эффективного организационно-правового механизма, обладающего действенными ресурсами поддержания мира. На сегодняшний момент, согласно статье 24 Устава ООН, на Совет Безопасности возложена главная ответственность за обеспечение международного мира и безопасности. Он является особым орга-

ном ООН, который обладает правом предпринимать действия, превентивные или принудительные, от имени ООН, в том числе с применением объединенных вооруженных сил государств-членов ООН.

Одна из самых ярких страниц истории миротворческой деятельности ООН связана с проведением наблюдательных миссий и операций по поддержанию мира. Миротворческие операции – одно из наиболее распространенных средств урегулирования международных кризисов: за свою историю ООН учредила более 55 подобных операций. При их проведении в конфликтные зоны вводятся многонациональные миротворческие силы, полицейский и гражданский персонал, главной целью которых является разъединение противоборствующих сторон, недопущение столкновений между ними, контроль над их действиями. Однако к началу нового века миротворчество ООН имеет не только «положительный багаж», но и негативный опыт.

На Саммите тысячелетия (6–8 сентября 2000 года) мировым лидерам был представлен доклад Генерального секретаря ООН К. Аннана, в котором он отметил, что миротворчество прошло длительную эволюцию. В период «холодной войны» сложилось первое «поколение» миротворческих операций, в начале–середине 90-х годов – второе. В результате изменения характера международных конфликтов формируется новая концепция безопасности. Она ориентируется на защиту всего населения и конкретных людей от насилия, а не на защиту государства от внешнего нападения. Генеральный секретарь подчеркнул значение миротворческих операций, особенность которых на современном этапе состоит в том, что их целью является не разъединение конфликтующих сторон, а оказание помощи в разрешении конфликта политическими средствами. Работа 58 сессии Генеральной Ассамблеи показала, что в условиях новых вызовов необходимо повышать эффективность миротворчества, поскольку с ним напрямую связан авторитет ООН, ее влияние в мире.

Один из самых авторитетных современных ученых, занимающихся проблемой миротворчества, И. Валлерстайн делает такой прогноз: «В период с 1990-х до 2050 года, вероятней всего, не будет хватать мира, не будет хватать стабильности, не будет хватать легитимности». По его мнению, «грядущие полвека» – это период «мирового беспорядка» [1, с. 347–348], в который мы, по всей видимости, действительно вступили.

В теории международного права понятие «миротворческая деятельность», как правило, трактуется преимущественно в контексте соответствующих операций ООН. В свою очередь, в практике ООН деятельность по поддержанию мира определяется как «деятельность с привлечением гражданского и военного персонала, но без полномочий осуществления принудительных действий, предпринимаемые ООН в целях оказания помощи в поддержании или восстановлении международного мира и безопасности в регионе конфликта» [3, с. 4]. Правда, на протяжении 90-х годов и первого десятилетия XXI в. дебаты об определении миротворчества постепенно стали выходить за рамки «коридоров» ООН. Как следствие, в получившем распространение в современной практике межгосударственного общения определении миротворчества, принятом с 1994 года в НАТО, уже отсутствует упоминание о таком условии, как согласие всех конфликтующих сторон на операцию по поддержанию мира. Миротворческие операции определяются как «сдерживание, ограничение и/или прекращение враждебных действий между государствами или внутри государства посредством вмешательства нейтральной международной «третьей силы», с использованием военного и гражданского персонала для оказания содействия политическому процессу разрешения конфликта, восстановления и сохранения мира» [3, с. 5].

Миротворческие операции можно представить и как форму политики, точнее, как особый политический процесс. В таком процессе политические, дипломатические, военные и иные интересы переплетаются и взаимодействуют с интересами и действиями самих конфликтующих сил. Однако миротворчество – это особым образом систематизированная и скоординированная политика, которая включает действия строго ограниченного круга субъектов, и лимитируется определенными принципами и правилами. В ряде случаев под миротворчеством понимается и разновидность военных действий, форм вооруженной борьбы. Органическими составляющими системы способов современного миротворчества являются международно-правовые средства, договорно-правовая система и комплексные способы миротворчества, инициируемые международными и региональными организациями. В основе этой системы лежит принцип мирного разрешения споров и конфликтов как общепризнанный императивный принцип международного права. Кроме того, названная система базируется на идее тесной координации политических и военных мер, наращивания международным сообществом своих возможностей по участию в урегулировании того или иного конфликта, используя комплексный подход с опорой на международное право [2, с. 47].

Авторы изданной Центром им. Г.Л. Стимсона (США) «Хрестоматии по мирным операциям ООН» выделяют четыре основных типа миротворческих операций ООН:

- 1) традиционные миссии по поддержанию мира;
- 2) многосторонние мирные операции;
- 3) вмешательство для предотвращения гуманитарной катастрофы;
- 4) операции по силовому установлению мира [3, с. 6].

Определение первого типа традиционно, а вот специфику второго авторы видят именно в том, что это операции вмешательства во внутренние конфликты государств. При этом такие операции имеют значительный невоенный, гражданский компонент. Третий тип операций вызывает наибольшие дебаты. Если после Косово (1999–2000 гг.) о «гуманитарной интервенции» широко заговорили как о типе операции, предотвращающем этнический геноцид, гуманитарную катастрофу, то следует особо отметить, что до конца 90-х годов этот тип трактовали иначе. Как примеры «гуманитарного вмешательства» рассматривали операции в Сомали (1992–1995 гг.), Боснии-Герцеговине (с 1992 г.) и Северном Ираке (1991 г.). Характерным признаком этого типа является отсутствие согласия сторон и неизбежное силовое нарушение суверенитета государственной власти, на чьей территории проводится операция. Четвертый тип операций рассматривается как прямое продолжение гуманитарного вмешательства, в случае, когда стороны продолжают сопротивление и ООН принимает решение применить значительную вооруженную силу для «гашения» или минимизации конфликта. Примером этой разновидности операций является операция на Гаити, где для прекращения систематических нарушений прав человека в результате внешнего вмешательства был военным путем смещен прежний режим и проведены под международным контролем демократические выборы. Все относимые к последнему типу ситуации роднит отсутствие согласия правительства, политической власти региона на международное вмешательство.

Несколько иной подход к систематизации форм миротворчества предложен британским исследователем Ч. Добби, по мнению которого миротворческие операции могут быть объединены в рамках следующих пяти основных групп:

1. *Предотвращение конфликтов* (раннее предупреждение, разведка и наблюдение за разворачиванием кризиса, стабилизирующие, дипломатические меры и превентивное развертывание вооруженных сил).

2. *Оказание гуманитарной помощи*. Это меры по спасению, охране, возвращению беженцев и перемещенных лиц, экономическая и социальная помощь пострадавшему от конфликтов гражданскому населению.

3. *Операции военной поддержки.* Они проводятся для обеспечения с помощью военной силы безопасных условий передачи власти под международным контролем от одних политических сил или органов другим, а также для реформирования вооруженных сил и вооруженных формирований, участвовавших в конфликте, под задачи мирного времени.

4. *Операции по демобилизации.* Это действия по разъединению, отводу с боевых позиций, разоружению; насильственной демобилизации вооруженных формирований сторон, ранее участвовавших в вооруженных столкновениях.

5. *Гарантии свободы передвижения или запрета на передвижение* [3, с. 7].

Более традиционную типологизацию форм миротворчества предлагает профессор Университета Вирджинии М. Нордквист. Он является сторонником строгого ограничения операций рамками мандата ООН и на этой основе выделяет четыре типа традиционных форм миротворчества, среди которых наблюдательные миссии (их задача – наблюдать, устанавливать факты, контролировать выполнение соглашений, проверять, докладывать), межпозиционные операции (их задача – развести конфликтующие стороны), операции поддержки порядка в условиях переходных периодов (задачи: контроль над действиями народных ополчений, добровольческих вооруженных формирований, сбор и конфискация оружия у населения, ликвидация незаконных складов оружия, организация институтов временного или постоянного гражданского управления, гуманитарная и экономическая помощь пострадавшим регионам, работа с беженцами, общее патрулирование и поддержание закона и порядка на ранее охваченных конфликтом территориях), предупредительное развертывание, которое применяется по просьбе правительства страны в целях предотвращения перехода конфликта в стадию вооруженных столкновений [3, с. 8].

Следует отметить, что характерной тенденцией миротворческих операций последнего десятилетия является вовлечение в операцию регулярных воинских частей и соединений со штатной структурой и тяжелой боевой техникой. Все это было абсолютно несвойственно для классических операций ООН прежних десятилетий. Означает ли это, что произошел общий сдвиг в сторону принудительных операций по установлению мира? Вовсе не обязательно, и далеко не во всех случаях. Это означает нарастание силовых, насильственных элементов, но далеко не все операции, в которые вовлечены войска с тяжелым вооружением, проводятся в формате принуждения вопреки политической воле сторон.

Основная трудность в настоящее время состоит в размытии различий между собственно миротворческими действиями и мерами принуждения. Это тесно связано с тенденцией к принижению роли требования о согласии противоборствующих сторон как предпосылке организации и проведения миротворческой операции. При этом необходимо четко представлять разницу между принудительными действиями и операциями по поддержанию мира. Принудительные действия осуществляются против воли государств, вовлеченных в конфликт, тогда как операции по поддержанию мира – с согласия государства или государств. В процессе осуществления миротворчества могут использоваться меры насильственного характера, например, разоружение бандитских групп и формирований миротворческими войсками, но с согласия государства, на территории которого проводится операция по поддержанию мира, и поэтому такие меры не подпадают под понятие принудительных действий.

ООН традиционно рассматривается в последние десятилетия как единственный легитимный и универсальный представитель мирового сообщества. Однако ряд крупных и сильных держав не раз оспаривали легитимность ее действий. Советский Союз неоднократно критиковал принятое без его участия решение Генеральной Ассамблеи по проведению под флагом ООН операции в Корее. США на протяжении почти всех

80-х годов находились в своеобразной «размолвке» с ООН, не вносили членские взносы, критиковали ее за неэффективность и предпринимали силовые действия в обход и вне механизма Организации. Широко известно также, что, когда по мандату ООН в 1991 г. осуществлялась силовая операция по вытеснению Ирака из Кувейта и преследованию иракских войск на их собственной территории, в Ираке и ряде других исламских государств была развернута широкая идеологическая кампания резкой критики ООН, в ходе которой «голубые каски» объявлялись «агрессорами».

Кроме того, в последние годы все четче обозначается тенденция смещения центра тяжести усилий по обеспечению безопасности с глобального на региональный уровень. ООН наряду с собственной деятельностью по разрешению многих конфликтных ситуаций все чаще привлекает региональные организации (в первую очередь НАТО, ОБСЕ, ОДКБ и т.п.) для проведения операций по установлению и поддержанию мира.

Приводят ли миротворческие действия, осуществляемые как на универсальном, так и региональном уровне, к миру? Весьма редко, скорее, как исключение. Гораздо чаще результатом миротворческих усилий выступает перемирие, примирение. Согласовать конфликт интересов стороны должны сами, а международное сообщество может в этом лишь посодействовать, оказать посреднические услуги. Другими словами, предполагается, что конфликтующие стороны к моменту начала миротворческой операции должны исчерпать потенциал насильственной стадии конфликта.

При этом возрастает значение того, на каком этапе и на каких условиях международное сообщество «заморозило» конфликт. Примирение может быть политически более или менее выгодным той или иной стороне. Скажем, российские миротворцы вмешались в конфликт в Южной Осетии до взятия грузинскими войсками столицы Южной Осетии города Цхинвали, а в конфликт в Абхазии – после взятия грузинскими войсками столицы Абхазии Сухуми, что обусловило разную расстановку сил в ходе последующих переговоров. Операция в Таджикистане была начата сразу после прихода к власти правительства Э. Рахмонова в результате временной военной победы над войсками оппозиции и подкрепила результаты этой победы.

Таким образом, миротворческое вмешательство в конфликт третьих сил может нести не только примирение, но и приближать или отдалять реализацию политических целей той или иной стороны конфликта.

Обобщая результаты анализа существующих в теории международного права концепций, определений, классификаций, можно выявить два методологических подхода к трактовке и анализу урегулирования конфликтов – «глобалистский» и «реалистский».

Оба названных подхода сближает утверждение, согласно которому сами участники конфликтов не способны адекватно разрешить и урегулировать свои противоречия, и внешние «третьи силы» приобретают не только право, но и обязанность вмешаться. Правда, следует сразу оговориться, что, как показывает практика международных отношений, мировое сообщество вмешивается далеко не во все конфликты, объективно требующие помощи в разрешении. Вмешательство избирательно, и критерии выбора в большинстве случаев прагматичны. Различия обозначенных выше подходов предопределяются разной трактовкой оснований и субъектов вмешательства. Так, представители «глобалистского» подхода склонны рассматривать нарушение ценностей и принципов демократии, прав человека, повышенный уровень этнической и социальной конфликтности как достаточное основание для вмешательства мирового сообщества. В противовес представленной позиции сторонники «реалистского» подхода полагают, что все происходящее за пределами государственного суверенитета – сугубо внутреннее дело государства. Абстрактными разговорами о ценностях, считают «реалисты», еще нельзя обосновать введение войск.

Среди наиболее важных практических проблем, связанных с проведением миротворчества, можно выделить следующие:

- известно, что многие страны имеют свои законодательные нормы, предоставляющие возможность участия в миротворческих операциях, которые не всегда соответствуют нормам международным. Сейчас многими специалистами ставится вопрос о разработке Конвенции ООН, конкретизирующей положения Устава применительно к операциям по поддержанию мира. Речь идет о разработке рамочного документа, устанавливающего прежде всего понятийный аппарат, а также общие и оперативные принципы проведения миротворческих операций, основы статуса их участников;
- опыт проведения миротворческих операций указал на существование проблем с координацией усилий миротворческих сил. Различные государства, как правило, чаще высказывают озабоченность безопасностью своих национальных контингентов, чем думают о координации совместных действий;
- в миротворческой деятельности происходит смещение акцентов к операциям по принуждению к миру;
- в военной области серьезные трудности вызывают совместимость систем управления национальными контингентами в рамках многонациональных сил, а также различие в уровне и требованиях к подготовке личного состава, вооружения и военной техники, оперативно-тактических нормативах.
- в политической области – дает о себе знать отсутствие единой системы международного мониторинга военно-политической обстановки в кризисных точках, что приводит к неспособности своевременно предотвращать развязывание локальных конфликтов, делает превентивные меры государств мирового сообщества малоэффективными;
- просчеты в политическом урегулировании, допускаемые участниками миротворческого процесса, приводят к разрыву между выполнением военной части мирных соглашений и реализацией политических, социально-экономических и административных процессов, что вызывает постоянное продление мандата МС, влечет за собой неоправданные людские потери, увеличивает сверх разумного расход материальных и финансовых средств на проведение операции и т.д.

На пути совершенствования миротворчества необходимо:

- соблюдать в миротворческих операциях основополагающие международно-правовые нормы и принципы и не нарушать права человека, а также права и законные интересы суверенных государств;
- включить в национальные программы подготовки военного и гражданского персонала вопросы, относящиеся к проведению операций по поддержанию мира;
- четко определить длительность и условия проведения операции;
- создать адекватную материально-техническую основу для проведения миротворческих операций;
- разработать систему реального и эффективного контроля со стороны национального и военного руководства;
- укрепить руководящую роль ООН в данной области;
- больше внимания уделять предупреждению возникновения вооруженного конфликта, а также предотвращению военных действий там, где они еще не начались;
- не допускать ситуаций, при которых вмешательство в конфликт извне под лозунгом борьбы за мир и безопасность (или защиты прав человек) превращалось в неприкрытую вооруженную интервенцию и агрессию.

В настоящее время в ООН происходит активная проработка новых подходов к формированию воинских контингентов для выполнения миротворческих задач. Так, согласно одной из предлагаемых концепций, обосновывается идея формирования посто-

янного военного контингента (силы быстрого реагирования). В соответствии с данной концепцией государства – члены ООН могут предоставлять национальные вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обеспечения в распоряжение Совета Безопасности, как на периодической, так и на постоянной основе. Сложность реализации данной концепции сводится, главным образом, к двум значимым с практической стороны проблемам: финансовой (содержание одной бригады, по расчетам специалистов, может составлять до 300 млн. долларов в год) и военно-стратегической, – не всех устраивает ныне существующая система управления миротворческими контингентами. Другая идея, предлагаемая военными экспертами, заключается в возможности создания в структуре ООН вооруженного контингента – так называемых «резервных сил». Предлагаемая концепция основана на соглашениях с государствами – членами ООН, которые предоставляют войска, ресурсы и технические средства в согласованные сроки реагирования (в идеале – от 7 до 14 дней). В период нахождения «резервных сил» на территории своих стран ответственность за них продолжают нести соответствующие правительства. Как представляется, последняя из обозначенных концепций реформирования миротворческих военных сил требует гораздо меньше усилий со стороны мирового сообщества, в связи с чем, бесспорно, заслуживает особого внимания.

Заключение

В силу того, что к началу нового века ООН имеет не только «положительный багаж» миротворческой деятельности, но и негативный опыт проведения операций по поддержанию мира, в настоящее время актуализировалась проблема трансформации форм реализации миротворчества. На пути совершенствования миротворчества необходимо, в частности, обеспечить строгое соблюдение основополагающих международно-правовых норм и принципов, определяющих правовой режим суверенных государств и правовой статус человека; четко регламентировать основания, условия проведения и длительность операций по поддержанию мира; создать должную материальную базу для финансирования миротворческих операций; обеспечить национальными и международными военными силами должный контроль относительно решения основных вопросов, связанных с миротворчеством ООН; укрепить структуры Секретариата ООН, занимающиеся проблемами поддержания мира и военными вопросами; создать «резервные силы» ООН, предоставляемые правительствами государств – участников в каждом конкретном случае в распоряжение ООН, и т.д. При этом главное внимание должно уделяться предупреждению возникновения вооруженного конфликта, а также предотвращению военных действий там, где они еще не начались.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Валлерстайн, И. Анализ мировых систем и ситуации в современном мире / И. Валлерстайн. – СПб, 2001. – 356 с.
2. Димитров, Н. Международно-правовая природа и сущность современного миротворчества / Н. Димитров // Государство и право. – 2008. – № 8. – С. 47–55.
3. Никитин, А. Международные конфликты и их урегулирование / А. Никитин // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 2. – С. 3–16.
4. Международные отношения: конфликты, движения, организации : учебное пособие / П.А. Цыганков [и др.]; под общ. ред. П.А. Цыганкова. – М. : Амора-М. : Инфра-М., 2008. – 320 с.

Demidchik Yu.V., Korotich E.A. Place-building as the way of international conflicts settlement

At present, supporting of the world is becoming one of the most important tools of conflicts settlement and maintenance of stability, because there is a real danger of causing of significant harm to the world and safety as a result of illegal military actions even one of the states. The attempt to show the development of concept supporting of the world is undertaken in the given article. Besides, the experience which was accumulated by the world community for the solution of the disputed situations have been analyzed in the given article. The author on the basis of research of the above named problem notes the most perspective directions of peace-making mechanism perfection and shows some significant steps on increase of their efficiency.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 30.12.2009