

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СУЩНОСТЬ СОВРЕМЕННОГО МИРОТВОРЧЕСТВА

© 2008 г. Н. Н. Димитров¹

Социальные конфликты различного характера сопровождают человечество на протяжении всей его истории. Только после окончания Второй мировой войны произошло свыше 100 крупных международных конфликтов, в которых, по некоторым подсчетам, погибло более 20 млн. человек. В эти конфликты было вовлечено в той или иной форме более 100 государств, в том числе великие державы².

Поэтому не случайно сегодня наибольшую опасность для международного сообщества представляет нарастающий “вал” локальных конфликтов, причем чаще всего внутри государств, а не между ними.

Решение этих проблем многие политики и ученые тесно увязывают с *миротворческой деятельностью*.

Современное миротворчество как акции международных и региональных организаций, связанных с проблемами суверенитета и территориальной целостности субъектов международного права, опирается на нормативно-правовую базу. Это обусловило необходимость анализа правовых документов международных и региональных организаций, регламентирующих их миротворческую деятельность. В первую очередь это относится к еще только формируемой правовой базе миротворчества в государствах – участниках Содружества Независимых Государств³.

Вплоть до XX в. войны признавались международным правом правомерным и допустимым средством урегулирования споров и конфликтов.

Позитивные сдвиги 90-х годов прошлого столетия рождают ожидания “мирной эпохи” урегулирования кризисных ситуаций в отношениях между государствами.

В мире складывается ситуация, позволяющая развивать тенденции урегулирования споров и конфликтов несиловыми способами посредством соблюдения определенных международно-право-

вых норм и правил межгосударственных и внутригосударственных отношений.

В этих условиях главным и даже единственным рациональным инструментом разрешения споров и конфликтов становится система современного миротворчества.

Данная система опирается на широкий комплекс средств, вбирающих в себя как исторически сложившиеся способы, так и современные, являющиеся порождением нынешних геополитических разломов в мире.

Органическими *составляющими системы способов* современного миротворчества являются: *международно-правовые средства*; *договорно-правовая система* и комплексные способы миротворчества, инициируемые международными и региональными организациями.

Данная система способов характеризуется следующими *чертами*: комплексностью, т.е. целесообразностью комбинирования различных средств и способов миротворчества в ходе одной акции; законностью – способы и средства современного миротворчества законодательно закреплены во многих международно-правовых актах планетарного и регионального характера, а также в мандате на конкретную операцию; исторической преемственностью – они складывались на протяжении всей истории человеческого общества, отшлифовывались и принимались к практическому применению при урегулировании споров, конфликтов; достаточной совместимостью, т.е. возможностью параллельного применения различных способов; определенной логической последовательностью, предполагающей применение способов как в зависимости от их иерархии, так и от стадии спора, конфликта.

В основе *системы способов миротворчества глобальных и региональных организаций* лежит принцип мирного разрешения споров и конфликтов как общепризнанный императивный принцип международного права.

Государства – члены ООН приняли на себя обязательство “проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров и ситуаций, которые могут привести к нарушению мира”.

¹ Заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российской таможенной академии, кандидат исторических наук.

² См.: Орлов А., Спирин Д. Грядущие рубежи ООН // Международная жизнь. 1997. № 6. С. 54.

³ Информационный бюллетень Совета министров обороны государств – участников СНГ. М., 1996. № 1–4; 1998. № 5.

Механизм реализации этого принципа заключается в системе международно-правовых способов такого урегулирования. Согласно ст. 33 Устава ООН, государства, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны, прежде всего, стремиться разрешить спор путем “переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иным мирным средствам по своему выбору”.

В данной статье Устава названы почти все известные на сегодняшний день средства мирного разрешения споров, конфликтов. Не упомянуты лишь добрые услуги.

Причем некоторые средства, получившие свое договорно-правовое оформление еще в конце XIX – начале XX вв., в ст. 33 названы иначе. К примеру, под обследованием Устав ООН имеет в виду следственные комиссии, т.е. следственную процедуру (так эти действия именовались раньше), под примирением – согласительные комиссии.

Наиболее доступное, гибкое и эффективное средство урегулирования споров и конфликтов, играющее ведущую роль среди других мирных средств, – переговоры.

Это обусловлено тем, что конкретные цели, состав участников, уровень представительства на переговорах, их организационные формы и прочие процедурные вопросы согласовываются самими спорящими сторонами.

На переговоры как правовое средство мирного урегулирования прежде всего указывают Гагская конвенция 1907 г., Устав ООН (п. 1 ст. 33) и практически все другие международные договоры и соглашения, затрагивающие вопрос о мирном разрешении разногласий, споров и конфликтов.

В соответствии с основными принципами и нормами международного права переговоры должны вестись на равноправной основе, исключая нарушение суверенной воли заинтересованных сторон.

Переговоры независимо от предмета должны протекать без каких-либо предварительных условий, принуждений, диктата и угроз.

Поскольку именно дипломатия есть не что иное, как “ведение дел между государствами с помощью мирных средств”⁴ и в этом смысле – “процесс, посредством которого осуществляется политика”⁵, то современный международный пра-

вопорядок придает осуществляемым средствам дипломатии – переговорам значение совместного межгосударственного процесса, призванного предупредить обращение к угрозе силой или применению силы со стороны участников этого процесса.

Как считает шведский исследователь Т. Гебрехан, природа переговоров позволяет оценивать их в качестве “средства мирного взаимодействия суверенных государств, метода избежания серьезных конфликтов, возникающих в следствие столкновения их политических и экономических интересов, средства достижения взаимоприемлемого выхода из них, удовлетворяющего соответствующие стороны”⁶.

В зависимости от характера урегулируемого конфликта переговоры как средство урегулирования могут выполнять процедуры согласования, компромисса и арбитражного решения⁷.

Согласование посредством переговоров становится необходимой процедурой в случае конфликта ценностей, когда без изменения образа представления сторон друг о друге, их конфликтных установок в отношении факта несовместимости своих целей невозможно надеяться на решение конфликта, на преодоление неизбежного в этом случае, даже при осуществлении мер контроля над конфликтом, тупика, в котором оказываются стороны, социокультурно ориентированные на разные “правила игры”.

С переговоров, как правило, начинается и переговорами завершается процесс миротворчества. Будучи самым универсальным средством урегулирования, они непременно ведутся сторонами в ходе всей миротворческой акции.

Довольно тесно к переговорам примыкают так называемые *консультации сторон*. Как средство мирного урегулирования споров и конфликтов они стали применяться после Второй мировой войны, получив международно-правовое закрепление во многих многосторонних и двусторонних соглашениях.

Консультирующиеся стороны заранее устанавливают периодичность встреч либо проводят их в рамках консультативных комиссий. Такие особенности консультаций способствуют поиску компромиссных решений спорящими сторонами, непрерывности контактов между ними, а также реализации достигнутых договоренностей в целях предупреждения возникновения новых споров и конфликтов.

Процедура консультаций позволяет использовать их двойную функцию: в качестве самостоятельного средства разрешения споров, конфликтов и для их предотвращения, а также, в зависи-

⁴ Camoy Э. Руководство по дипломатической практике. М., 1961. С. 11.

⁵ Childs J.R. American Foreign Service. N.Y., 1948. P. 64.

⁶ Gebrehana T. Duty to Negotiate. An Element of International Law. Uppsala, 1978. P. 44.

⁷ См.: Mitchell C.R. The Structure of International Conflict. London, 1981. P. 207.

мости от обстоятельств, как средства достижения спорящими сторонами договоренности о применении других средств урегулирования.

Значительное место в системе рассматриваемых средств занимает обследование, к которому прибегают в тех случаях, когда спорящие стороны расходятся в оценках причин, фактических обстоятельств, вызвавших спор или приведших к конфликту.

Данная процедура реализуется посредством следственной комиссии, создаваемой сторонами на паритетных началах, иногда во главе с представителем третьего государства или международной организации.

Комиссия создается сторонами и учреждается соглашением. В нем определяются факты, подлежащие расследованию, порядок работы, полномочия членов, место пребывания. Результаты работы комиссии фиксируются в докладе.

В отличие от обследования, *примирение* (согласительная процедура) включает не только выяснение фактических обстоятельств, но и выработку конкретных рекомендаций сторонам. Эту деятельность также осуществляет согласительная комиссия. Порядок ее создания и функционирования изложен в Акте о мирном решении международных споров 1928 г., пересмотренном Генеральной Ассамблеей ООН в 1949 г. Однако выводы согласительной комиссии носят факультативный характер, иными словами – не являются обязательными для сторон.

Нередко стороны для урегулирования спора, конфликта прибегают к помощи неучаствующей стороны. В таком качестве могут выступать государство, международная или региональная организация, известный общественный или политический деятель.

Эти действия квалифицируются как “добрые услуги”. Они могут оказываться как в ответ на соответствующую просьбу одной или обеих конфликтующих сторон, так и по инициативе самой третьей стороны. Нередко эта деятельность перерастает в посредничество.

Посредничество в настоящее время рассматривается как наиболее общая форма третьестороннего воздействия на международный конфликт, а не просто как одна из процедур, осуществляемая дипломатией наряду с согласованием, обследованием, добрыми услугами, челночной дипломатией⁸ или ранним предупреждением⁹.

Среди исследователей все более укрепляется подход к посредничеству как к “процессу управления конфликтом, в котором спорящие стороны стремятся к помощи или согласны на ее получение от индивидуума, группы, государства или ор-

ганизации для урегулирования конфликта и разрешения их противоречий без обращения к физической силе или к власти закона”¹⁰.

Анализ посредничества в международной практике приводит к убеждению, что посредничество не может быть эффективным или успешным в любом и каждом конфликте. Такие характеристики конфликта, как его интенсивность, продолжительность или комплексность заложенных в конфликте проблем, определяют предел эффективности посредничества, а значит, и практическую необходимость использования иных инструментов управления конфликтами.

Регламентация порядка осуществления посреднических процедур содержится в Гаагских конвенциях о мирном разрешении международных столкновений¹¹.

Старейшим способом разрешения международных (а сегодня и внутренних) споров посредством добровольно выраженного сторонами решения передать свой спор, конфликт на рассмотрение третьей стороны (третейское разбирательство) является *международный арбитраж*.

Необходимо отметить, что решения, принятые арбитражем, являются обязательными для сторон в споре. Обязательство признания и исполнения решения есть то главное, что отличает арбитражную процедуру от приведенных выше средств мирного разрешения споров, конфликтов.

В системе *международно-правовых средств* существуют два вида арбитражных органов: *постоянный арбитраж* и *арбитраж ad hoc*.

Важную роль в развитии института арбитража сыграли Гаагские конвенции о мирном разрешении международных столкновений 1899 и 1906 гг.

В соответствии с Гаагской конвенцией 1899 г. в 1901 г. была учреждена Постоянная палата третейского суда, которая существует до сих пор. Ее цель – “облегчить возможность обращаться без замедления к третейскому суду в случае международных споров, которые не могут быть улажены дипломатическим путем”¹². С момента своего создания Палата рассмотрела 26 споров. Арбитражи *ad hoc* создаются для рассмотрения конкретного спора между государствами.

Основными способами передачи дел на международное *арбитражное разбирательство* могут быть: специальное соглашение (компромисс), передающее спор на арбитраж; специальное поло-

⁸ См.: Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: подходы, решения, технологии. М., 1997.

⁹ См.: Ежегодник СИПРИ, 1996. Вооружение, разоружение и международная безопасность. М., 1997. С. 50; Ежегодник СИПРИ, 1997. Вооружение, разоружение и международная безопасность. М., 1997. С. 68.

¹⁰ См.: Bercovitch J. and Langley J. The Nature of the Dispute and the Effectiveness of the International Mediation // The Journal of Conflict Resolution. 1993. Vol. 37(4). P. 671.

¹¹ См.: Конвенция о мирном разрешении международных столкновений от 5(18) октября 1907 г. // Действующее международное право. В 3-х т. / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М., 1997. С. 776–788.

¹² Там же. С. 782.

жение (компромиссная оговорка) в различных договорах, предусматривающее передачу в арбитраж споров, которые могут возникнуть из толкования или применения договора; общие арбитражные договоры, предусматривающие передачу на арбитражное разбирательство любых споров, которые могут возникнуть между сторонами (обязательный арбитраж).

Еще одним способом мирного урегулирования споров, берущим свое начало из “традиционных” средств, выступает *судебное разбирательство*. В своей основе оно сходно с третейским.

Это сходство обусловлено окончательностью выносимого решения и его юридически обязательным характером для сторон. Отличие между арбитражным и международным судом заключается в порядке их образования и касается преимущественно способа формирования, численного и персонального состава, функций и т.д.

В настоящее время основным судебным органом международного сообщества является *Международный Суд ООН*. Его прообразом выступала Постоянная палата международного правосудия, Статут которой был принят Собранием Лиги Наций в 1920 г. Палата прекратила свое существование в 1946 г.

Международный Суд ООН осуществляет свою деятельность на основе Статута Международного Суда (Статут – неотъемлемая часть Устава ООН).

С момента своего создания в 1946 г. и до настоящего времени Международный Суд рассмотрел около 70 исков и 20 спорных случаев.

В последние годы количество обращений резко увеличилось. Проблематичность в работе Суда создает то, что лишь менее трети государств-членов ООН приняли его обязательную юрисдикцию¹³. Менее половины из них приняли ее безусловно лишь с небольшими процедурными оговорками¹⁴.

В 1998 г. был принят Статут Международного уголовного суда с юрисдикцией над такими нарушениями международного закона, как геноцид, военные преступления, преступления против человечества и агрессии, а также особенно серьезные преступления международного масштаба, определяемые договорами.

Такой суд как постоянно действующий орган мог бы помочь избежать необходимости иметь специальные суды, например Международный трибунал по бывшей Югославии, созданный в

1993 г., и Международный трибунал в Руанде, образованный в 1994 г.

Таким образом, система международно-правовых норм представляет собой совокупность норм материального и процессуального характера.

Эффективность ее функционирования может быть обеспечена в результате надлежащего правоприменения и прогрессивного развития указанных норм с учетом специфики современного этапа развития международных отношений, требующего нового политико-правового подхода к обеспечению международного мира и безопасности.

Не менее важным элементом системы способов миротворчества выступает **система договорно-правовых средств**. Она находится в самой тесной связи с международно-правовыми средствами, причем связь эта двусторонняя. С одной стороны, к примеру, новые соглашения, договоры могут быть результатом переговоров, а с другой – договоры, соглашения могут инициировать новые средства урегулирования.

Значение договорно-правовой системы в миротворчестве трудно переоценить, поскольку, кроме механизма международного права, двусторонних и многосторонних договоренностей, лежащих в основе тех или иных миротворческих акций, иного мирного инструмента урегулирования споров и конфликтов человечество пока не изобрело.

В прошлом при возникновении того или иного кризиса механизм его урегулирования создавался, как правило, лишь после возникновения самой проблемы, нередко даже после “пробы сил” (военных, экономических и т.д.). Однако по мере осознания взаимозависимости стороны начинают приходить к пониманию важности объединения усилий в борьбе за мир или попросту прекращения конфронтации друг с другом.

Первым в истории человечества дошедшим до нас мирным договором был заключенный в 1280 г. до н.э. после длительного военно-политического противостояния Египта и Хеттского государства между Рамсесом II – египетским фараоном и хеттским царем Хаттуси.

Два государства договорились об отказе от применения силы друг против друга, об установлении прочного мира, решении спорных вопросов мирными средствами, разделении сфер влияния в Восточном Средиземноморье.

В договоре предусматривались оказание помощи друг другу в случае нападения третьей стороны или восстания покоренных народов, выдача перебежчиков.

Соглашение было скреплено браком Рамсеса II и дочери хеттского царя, клятвами богам и взаимными дарами. Договор определил на столетия спокойные отношения между странами и стал

¹³ Сегодня членами ООН являются 193 государства (Прим. авт.) // Пресс-релиз ORG/1322/Rev.1 (10 января 2001 г.). Последнее обновление: 29 июня 2006 г.

¹⁴ См.: Lawyes and peace building Second Annual Murdoch Student Law Society Adress, by Senator Gereth Evans, QC, Minister for Foreign of Australia, Perth, 16 Aug. 1995. P. 3.

важным фактором международных отношений в XIII в. до н.э.¹⁵

Данный исторический факт свидетельствует о том, что усилия по поддержанию мира не являются чем-то новым, а способы поиска его достижения имели место и в далекой древности. В истории международных отношений всяческое усиление агрессивности отдельных государств в том или ином регионе нередко порождало ответные действия сторонников несиловых методов развития.

Так, в 1815 г. европейские державы впервые объединились с целью противодействовать имперским замыслам Наполеона.

Наиболее ярко стремление государств к поддержанию мира в глобальном масштабе воплотилось в решениях Гаагских конференций мира 1899 и 1907 гг., на которых были разработаны и приняты Конвенции о мирном разрешении международных столкновений.

Во многом эти конференции обобщили и унифицировали сложившиеся к тому времени “мирные средства” урегулирования споров, конфликтов. Однако в условиях признания допустимости и правомерности вооруженного насилия в международных отношениях обращение к “мирным средствам” не носило для участников юридического характера.

Например, согласно ст. 2 упомянутой Конвенции, в случае важного разногласия или столкновения договаривающиеся державы соглашались, “прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных Держав”¹⁶.

Оговорка “насколько позволят обстоятельства” делала обращение полностью зависящим от усмотрения каждой из спорящих сторон, следовательно, оно ни в коей мере не являлось обязательной стадией разрешения спора, конфликта. Аналогичной оговоркой обуславливалось обращение к третейским судам и следственным комиссиям.

Таким образом, несмотря на принятые документы, государства по-прежнему “исторически идентифицировали себя с такими взаимоотношениями, в которых утверждение их сосуществования и определение границ достигались посредством применения силы или неминуемой угрозы силой”¹⁷.

“Международное право, предшествовавшее 1914 г., – констатирует Г. Шварценбергер, – вос-

принимало верховенство политики силы, в которой война была только кульминационным пунктом в продолжение нарастающего политического, экономического и военного давления.

Посредством оправдания обращения к войне, независимо от ее легальности международное право отказывалось от каких-либо попыток контролировать *jus in bello* между своими субъектами”¹⁸.

Между тем решения состоявшихся конференций послужили фундаментом, приведшим к созданию Лиги Наций – организации, выступавшей за посредническую деятельность, умиротворение и дипломатию в качестве средства решения потенциальных международных конфликтов и альтернативы войне как орудия государственной политики.

Но Лига Наций не взяла на себя всю ответственность за искоренение войны из отношений между государствами. Так, принятый в 1919 г. Статут этой организации, хотя и предусматривал обязательное применение в определенных случаях средств мирного разрешения спора, не содержал четко сформулированного принципа мирного урегулирования и допускал войну в качестве законного средства их разрешения.

Эту важную правовую проблему удалось решить в принятом в 1928 г. Парижском договоре об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакт Бриана – Келлога).

В ст. 2 Пакта прямо указывается: “Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров и конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, должно всегда изыскиваться только в мирных средствах”¹⁹.

Утвердившаяся на основе Пакта Бриана – Келлога и Устава ООН, существующая ныне международная система, нацеленная на поддержание международного мира и безопасности за счет запрещения в отношениях между государствами угрозы силой и ее применения, противоположна тому типу международных отношений, в рамках которого государства сохраняли за собой право на войну.

Подобному же ограничению вследствие признания в рамках ООН юридического характера принципа равноправия и самоопределения народов подверглось право государства вести войну против колониальных стран и народов, легализо-

¹⁵ Струве В., Редер Д. Хрестоматия по истории Древнего Востока. М., 1963. С. 126–130; Кузищин В. История Древнего Востока. М., 1988. С. 60–61.

¹⁶ Конвенция о мирном разрешении международных столкновений от 5(18) октября 1907 г. Ст. 2. С. 776.

¹⁷ Howard M. War and Nation State. Oxford, 1978. P. 162.

¹⁸ Schwarzenberger G. International Law and Order. London, 1971. P. 162.

¹⁹ Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики. 27 августа 1928 г. // Международное право в документах и материалах. М., 1969. С. 374.

вав тем самым борьбу этих стран за свою национальную независимость.

Наконец, широкое признание международным сообществом в послевоенный период принципа уважения основных прав и свобод человека, в том числе политических и гражданских прав, позволяет рассматривать крупномасштабные случаи репрессий государств против своего народа как нарушение ими своих международных обязательств.

Ограничение государств в их праве на войну в межгосударственных, национально-освободительных и гражданских конфликтах создает правовую базу для разработки международным сообществом контрольного комплекса мер предотвращения войны, имплементирующего эти базисного характера ограничения (меры доверия, транспарентности и т.д.).

В Уставе ООН принцип мирного разрешения споров и конфликтов был поднят на более высокую правовую ступень в качестве основополагающего императивного принципа международного права и миротворчества. В соответствии с ним государства обязаны урегулировать свои споры и конфликты на основе международного права и справедливости.

Данное требование предполагает применение основных принципов международного права, соответствующих норм договорного или обычного права.

Согласно ст. 38 Статута Международного Суда ООН, урегулирование споров на основе международного права означает применение: 1) международных конвенций, как общих, так и специальных, устанавливающих правила, определенно признанные спорящими сторонами; 2) международных обычаев как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; 3) общих принципов права; 4) судебных решений и доктрин наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Ст. 38 также устанавливает, что обязанность Суда принимать решения по спорам на основе международного права не ограничивает его права решать дела по справедливости и доброй совести, если стороны с этим согласны.

Контроль над конфликтами в форме ограничения *jus in bello* осуществляется посредством обязывания государств к выполнению выработанных международным сообществом мер: контроля над вооружениями, соблюдения прав человека во время вооруженных конфликтов и уголовной ответственности за преступления против мира и безопасности человечества.

Так же как и при ограничении права на войну, наблюдается тенденция распространения между-

народно-правовых ограничений насилия в войне на национально-освободительные и гражданские конфликты²⁰.

Существенное значение для формирования договорно-правовой основы современного миротворчества имело принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1982 г. Манильской декларации о мирном разрешении международных споров и в 1988 г. – Декларации о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области.

Оба документа, признавая ответственность государств за предотвращение и урегулирование споров и ситуаций, вместе с тем, подчеркивали важную роль, которую могут сыграть в этой связи ООН и ее органы. Тем самым принятие этих документов характеризует собой тенденцию возрастания роли ООН и ее институтов в урегулировании споров и конфликтов.

Это обусловлено изменениями, произошедшими накануне 90-х годов XX в. в мире, многогранностью и многоаспектностью возникающих конфликтов и, следовательно, потребностью интегративного подхода к их урегулированию.

Настало время для практической реализации целей и принципов ООН, применения тех инструментов, которые в нем заложены.

Эта возможность стала использоваться со стороны ООН в беспрецедентных масштабах в результате осуществления превентивной дипломатии и деятельности по поддержанию мира.

Окончание “холодной войны” привнесло в ООН дух сотрудничества и согласия, что нашло отражение в значительном увеличении числа и разнообразности миротворческих акций.

В международном сообществе возросло понимание необходимости задействования миротворческих механизмов преимущественно в ненасильственном режиме, а сочетание стимулирующих и нажимных методов допускается лишь в крайних случаях.

Поскольку практически все государства мира являются членами универсальной системы безопасности и разрешения споров и конфликтов, не будет преувеличением утверждение о том, что правовую основу урегулирования конфликтов в значительной степени обеспечивают резолюции Совета Безопасности, своего рода “конституционные” акты ООН, вырастающие из Устава, в котором предусмотрены весьма гибкие и разветвленные средства и процедуры реагирования на угрозы международному миру и безопасности.

²⁰ Женевские Конвенции от 12 августа 1949 г. и дополнительные Протоколы к ним. Международный Комитет Красного Креста, 1992.

Не случайно практически пятая часть всех статей Устава ООН посвящена вопросам мирного урегулирования межгосударственных споров.

Организацией Объединенных Наций разработана система методов для контроля и урегулирования меж- и внутригосударственных споров, конфликтов, накоплен беспрецедентный опыт их использования.

Следует подчеркнуть, что формирование данной системы способов стало возможно благодаря сложившейся к этому времени договорно-правовой системе и апробированным столетиями международно-правовым средствам.

Современная система способов миротворчества 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.

Палитра практической деятельности ООН по урегулированию споров и конфликтов довольно разнообразна. Наиболее приемлемая классификация была предложена ООН в докладе “Повестка дня для мира” и прочно вошла в теорию и практику миротворчества²¹.

Она также лежит в основе документов, регламентирующих миротворческую деятельность на национальном уровне в большинстве государств мира. К основным, наиболее эффективным способам миротворческой деятельности относятся: превентивная дипломатия, миростроительство, поддержание мира и принуждение к миру.

Превентивная дипломатия – это действия, направленные на предупреждение возникновения споров между сторонами, недопущение перерастания существующих споров в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения²².

Иными словами, это политическая деятельность различных институтов ООН и региональных организаций, направленная на выявление регионов потенциальных конфликтов и предупреждение всплесков военных действий.

Она предполагает осуществление дипломатических усилий заблаговременно, до начала ожидаемого конфликта, с целью урегулирования

спорных проблем до появления актов насилия или ограничения распространения насилия, когда оно уже началось, главным образом политическими мерами.

Превентивная дипломатия требует осуществления мер, направленных на установление доверия. Взаимное доверие и добрая воля абсолютно необходимы для уменьшения вероятности конфликта между государствами.

Однако из приведенного определения не видно четкой границы между введенными в него понятиями “спор” и “конфликт”, но создается впечатление, что под последним подразумевается прежде всего вооруженный конфликт.

Подобное отсутствие четкости терминологии в Программе говорит о ее теоретических слабостях, тем более что возникновение споров глубоко присуще международной системе, меж- и внутригосударственным отношениям. Полное их искоренение невозможно.

Цель же международного сообщества должна заключаться в том, чтобы не допустить перерастания споров в какие бы то ни было “разрушительные” формы международного поведения, самым экстремистским из которых является вооруженный конфликт.

Поэтому, на наш взгляд, превентивную дипломатию можно определить как действия, направленные на ослабление напряженности спора или иных меж- и внутригосударственных отношений, до того как она перерастет в конфликт, а в случае его начала – принятие незамедлительных мер по его сдерживанию и устранению причин, лежащих в его основе, политическими, дипломатическими, экономическими, гуманитарными и иными ненасильственными методами.

Превентивная дипломатия вбирает в себя весьма широкий спектр способов ее осуществления.

В обобщенном виде на основании документов ООН их можно сгруппировать следующим образом: а) выявление фактов и наблюдение с целью получения информации; б) создание системы так называемых “полезных услуг”; в) посредническая деятельность; г) проведение переговоров; д) использование международных институтов (таких как Международный Суд и т.д.); обращение к вспомогательным правовым институтам, например к арбитражному суду и согласительным процедурам; ж) превентивное развертывание войск; з) поддержание мира; и) установление мира (включая применение различных санкций, эмбарго, военной силы).

Поскольку превентивные шаги должны основываться на своевременном и точном знании фактов, постольку накануне акции в рамках превентивной дипломатии осуществляется анализ глобальных тенденций, событий, иными словами –

²¹ См.: Гали Б.Б. Повестка дня для мира. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1992. Дополнение к повестке дня для мира: Позиционный доклад Генерального Секретаря по случаю 50-й годовщины Организации Объединенных Наций. A/50/60/S/1995/ 13 января 1995 г.

²² См.: Гали Б.Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество, поддержание мира // Доклад Генерального Секретаря с заявлением, принятым 31 января 1992 г. на заседании Совета Безопасности на высшем уровне. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1992. С. 5.

осуществляется установление фактов и проведение конфликтологического мониторинга.

Это необходимо не только для сбора информации, но и для принятия мировым сообществом или региональными организациями мер адекватного характера для своевременной локализации конфликта.

Такой подход обусловлен тем, что большинство потенциальных конфликтов имеют политические, экономические и социальные корни. Поэтому ООН, международные или региональные организации должны отслеживать события и тенденции, которые могут привести к опасной напряженности в регионе, и оценивать их с точки зрения стабильности ситуации и наличия угрозы миру и безопасности.

Для этого ООН имеет целую сеть центров раннего предупреждения о различных угрозах человечеству. Синтезируя информацию из этих и других источников, содержащих политические симптомы потенциальной конфликтности, можно, оценив ситуацию, обеспечить принятие соответствующих действий.

В рамках совершенствования механизма раннего предупреждения Секретариат Совета Безопасности осуществляет координацию между своими ключевыми отделами (гуманитарных дел, политических дел, разминирования и операций по поддержанию мира).

Цель координации – не только обеспечение обмена информацией, но и осуществление совместного анализа показателей раннего предупреждения и оценки вариантов для превентивных действий.

Нового этапа своего развития достигла Гуманитарная система раннего предупреждения ООН. Восстановлено Бюро исследования и сбора информации.

Однако по-прежнему ресурсы ООН для превентивной дипломатии остаются незначительными.

Составным элементом превентивной дипломатии, по взглядам ООН, является превентивное развертывание, которое включает в себя развертывание гуманитарной помощи, военного, полицейского или гражданского персонала и собственно превентивное развертывание войск как заблаговременное размещение воинских контингентов в зоне или на границах зоны потенциального вооруженного конфликта с целью его предотвращения.

В соответствии с концепцией и практикой ООН превентивное развертывание воинских контингентов может осуществляться в различных ситуациях.

В условиях национального кризиса превентивное развертывание осуществляется по просьбе правительства или всех заинтересованных сторон

с их согласия; при возникновении межгосударственных споров такое развертывание может иметь место, когда обе стороны считают, что присутствие Организации Объединенных Наций или сил региональных организаций по обе стороны их границы может содействовать предотвращению боевых действий; кроме того, превентивное развертывание может быть использовано, когда какая-то сторона ощущает угрозу и просит обеспечить соответствующее присутствие многонациональных сил лишь с ее стороны границы.

Вместе с тем превентивное развертывание по характеру осуществляемых действий и по задачам, которые ставятся вооруженным контингентам, выходят за рамки дипломатии.

Это приводит к появлению разночтений, когда ряд экспертов (справедливо на наш взгляд), выводят превентивное развертывание вооруженных сил за рамки превентивной дипломатии, целиком относя его к классу миротворческих операций вооруженных сил по поддержанию мира, либо характеризуют данную деятельность как самостоятельную акцию, именуемую превентивным поддержанием мира.

В данном случае под *превентивным поддержанием мира* подразумевается размещение войск сдерживания в государстве, которому угрожает агрессия, с согласия лишь одной стороны конфликта с целью предупреждения кризиса.

Эта концепция позволяет мировому сообществу предпринимать предупредительные меры, не дожидаясь вспышки военных действий. При этом ситуация анализируется со всех точек зрения, и для размещения учитываются следующие обстоятельства: необходимость согласия той стороны, которая находится под угрозой агрессии; возможные возражения страны-агрессора не могут наложить “вето” на решение международного сообщества. В данной концепции размещаемые силы действуют в качестве сдерживающего, заградительного препятствия для агрессора.

В целом такая позиция представляется логически обоснованной, поскольку вносит большую стройность в типологию миротворческих операций и классификацию задач, выполнение которых, в рамках миротворчества, возлагается на вооруженные силы. Она в большей степени соответствует политико-правовым и военно-силовым критериям разграничения миротворческих акций.

Основное же различие хронологического порядка, когда поддержание мира принято относить к миротворческим усилиям, осуществляемым в ходе уже разразившегося или только что закончившегося конфликта, также носит достаточно условный характер, поскольку в отношении возможности нового обострения ситуации, рецидива

конфликта меры по поддержанию мира рассматриваются как превентивные.

Мировым сообществом однозначно признано, что лучше сделать все для предупреждения, нежели гасить уже разразившийся конфликт.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что современное миротворчество базируется на

системе способов урегулирования конфликтов международных и региональных организаций, международно-правовых средствах, договорно-правовой базе. При этом несомненный приоритет в урегулировании конфликтов отдается “традиционным” мирным способам, которые человечество вырабатывало веками.