

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО

Некоторые аспекты превентивной дипломатии в Европе

*Архилук В.Н.**

Превентивная дипломатия имеет многообразные формы. Превентивная дипломатия выражается в различных программах, направленных на обеспечение безопасности, благосостояния и правосудия на международном и внутригосударственном уровнях, на предотвращение вооруженных конфликтов. Это предполагает действия политического, организационного, юридического, экономического характера. Превентивная дипломатия как таковая оперирует мерами, приемами и процедурами сообразно природе конфликта, его интенсивности, вовлеченности сторон, месту его развертывания и т.д. В целях урегулирования конфликтов приводятся в действие мирные средства разрешения международных споров, в особенности прямые переговоры, посредничество, механизмы Организации Объединенных Наций или региональных организаций по поддержанию и укреплению мира.

Значительное число региональных европейских организаций с их многообразными направлениями деятельности вносят свой определенный вклад в прогрессивную эволюцию социальных, экономических, структурных элементов превентивной дипломатии долгосрочного характера. Значительными по влиятельности и компетентности являются Европейский Союз (ЕС), Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация Североатлантического Договора (НАТО), Совет Европы (СЕ).

С точки зрения превентивной дипломатии как таковой деятельность названных организаций проявляется по-разному. О специфике пре-

* Архилук Виктория Нестеровна – к.ю.н., Молдавский Госуниверситет.

вентивной деятельности каждой из названных организаций можно судить по содержанию их учредительных актов, на основе которых принимаются конкретные действия, в том числе и превентивного характера. Определенную сложность представляют изложение и юридическая оценка военных операций, предпринятых сравнительно недавно Организацией Североатлантического Договора в бывшей Югославии. Позиции и мнения различных стран относительно этого события диаметрально противоположны и противоречивы. В целях преодоления теоретических разногласий, возникших в доктрине, утверждается, что без нанесения ущерба принципу невмешательства во внутренние дела государств необходимо следовать принципу солидарности между европейскими государствами, который, в свою очередь, предполагает наличие принципа законного кооперативного вмешательства. Многочисленные интервенции в Боснию и Герцеговину могли бы быть расценены как «новый вид кооперативного вмешательства».

Очевидно, преобразования в международной жизни потребуют изменений и в нормах права. В то же время для сохранения международного правопорядка очень важно, чтобы этот процесс проходил как можно более согласованно.

Как доказательство постоянного приведения в соответствие правовых норм требованиям времени служит особое акцентирование военно-политического сотрудничества в рамках Европейского Союза, что может носить и превентивный характер согласно Маастрихтскому договору 1992 года и Амстердамскому договору 1996 года. Для проведения общей внешней политики и общей политики безопасности предусмотрена система актов Европейского Союза, которые могут быть структурированы по пяти категориям документов и действий: принципы и общие понятия; общие стратегии; общие позиции; совместные акции; международные договоры. Мероприятия в целях обеспечения деятельности Европейского Союза превентивного характера свидетельствуют о процессе ее эволюции.

Посредством участия в реализации программ Совета Европы, взаимодействия и совместной работы с государственными органами стран – членов СЕ, с другими международными, межправительственными и неправительственными организациями, ЕС существенно дополняет многочисленные аспекты их деятельности, ориентированной на предотвращение споров и конфликтов.

Как региональное образование Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе вправе вести в соответствии с положением главы VIII Устава ООН обширную превентивную деятельность.

У ОБСЕ есть обязательства поощрять защиту прав человека, основных свобод, демократии и норм права. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека активно участвует в мониторинге выборов, издании проектов законов и поддержке гражданского общества. ОБСЕ является первичным инструментом по раннему предупреждению и предотвращению конфликтов, приостановлению или разрешению кризисов. Она учредила 12 миссий в реальных и потенциальных конфликтных зонах от Таджикистана до Балтики, от Грозного до Киева и от Грузии до Сараево. ОБСЕ держит под контролем этнические конфликты при посредстве Верховного Комиссара по национальным меньшинствам.

Способствуя сотрудничеству в области обеспечения безопасности, ОБСЕ контролирует объемы обычных вооружений, разрабатывает меры по укреплению доверия. ОБСЕ приняла Кодекс поведения, устанавливающий принципы, определяющие роль военных сил в демократическом обществе.

ОБСЕ принадлежит важная роль в наблюдении за процедурой выборов, мониторинге соблюдения прав человека, поддержании переговоров, обеспечении мер доверия и контроля над вооружениями.

Являясь визитной карточкой ОБСЕ, превентивная дипломатия нашла свое развитие в использовании данной организацией прагматических средств для проведения собственной практической деятельности.

Согласно приемам превентивной дипломатии готовность какой-либо международной структуры к предупреждению конфликтов зависит от наличия у нее соответствующих механизмов или системы быстрого реагирования, когда этого требуют обстоятельства. Быстрое реагирование выражается в политических консультациях, регулярно проводимых в рамках ОБСЕ, или в приведении в действие операций по поддержанию мира, человеческом измерении и т.п.

В целях совершенствования превентивной деятельности ОБСЕ на Стамбульской встрече в ноябре 1999 года была принята концепция РЕАКТ, нашедшая отражение в Стамбульской Декларации и Хартии европейской безопасности.

Цель программы РЕАКТ – создание оперативного Центра в рамках Секретариата ОБСЕ для обеспечения возможности сформировать

в срочном порядке, подготовить и дислоцировать группы гражданских экспертов.

Концепция РЕАКТ дополняет перечень средств и инструментов, которые могут быть использованы ОБСЕ в случае конфликтной ситуации либо в целях предотвращения потенциального конфликта.

Наряду с вышеизложенным превентивная дипломатия в рамках ОБСЕ находит сегодня выражение в использовании следующих средств и инструментов.

1. Миссии по установлению фактов и миссии докладчиков.

Это краткосрочные визиты экспертов и представителей государств – членов ОБСЕ с целью установления фактов, а в ряде случаев и для выработки рекомендаций органам ОБСЕ, уполномоченным принимать решения. Так, миссии по установлению фактов и миссии докладчиков осуществлялись для выяснения того, как государства-участники, принятые в последнее время в ОБСЕ, прогрессируют в имплементации обязательств, для проверки сведений о несоответствии действий государства – члена ОБСЕ принятым им обязательствам, для осуществления контроля в зоне конфликта. Миссии по установлению фактов и миссии докладчиков практикуются также для подготовки материалов относительно создания иных миссий и осуществления других видов деятельности.

2. Личные представители действующего Председателя.

Личными представителями действующего Председателя являются представители государств – участников ОБСЕ, назначаемые действующим Председателем в качестве помощников в случае кризиса или конфликта. Они обладают соответствующим конкретным мандатом относительно решения задач, относящихся к их компетенции, зачастую по предупреждению конфликта либо администрированию кризиса; могут быть и задачи, касающиеся имплементации предписаний в области контроля вооружений и др.

3. Специальные целевые группы наблюдателей.

Специальные целевые группы привлекаются в целях оказания помощи действующему Председателю, в частности, в целях предупреждения конфликта, администрирования кризисов и разрешения споров. Эти группы включают ограниченное число лиц – представителей государств – членов ОБСЕ. Группы формируются согласно принципу беспристрастности и эффективности.

4. Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств.

Функции Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств определены Решениями Хельсинкского Совещания глав государств – участников Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе 1992 года. Институт Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств имеет двойное предназначение: а) является специализированным инструментом превентивной дипломатии; целью его мандата является предупреждение конфликтных ситуаций особого характера, затрагивающих проблемы меньшинств; б) является инструментом реализации человеческого измерения ОБСЕ в целом и предупреждения конфликтов.

Основной функцией Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств является смягчение межгосударственной и внутригосударственной этнической напряженности уже на самом раннем этапе ее возникновения. Обычно реагирование Верховного Комиссара состоит в следующем: визиты на места событий (для прямых встреч и понимания позиций сторон); конфиденциальные рекомендации сторонам, подлежащие опубликованию только после их принятия сторонами; оказание содействия сторонам в имплементации рекомендаций ОБСЕ.

Деятельность Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств может быть двоякой: «пассивной» и «активной». Пассивная предполагает изучение данных, полученных в результате мониторинга, включая спорадические контакты с авторитетными лицами на местах, а также контакты с другими международными организациями, результатов визитов в страну и др. Активная означает детальное исследование проблемы, визиты, контакты со сторонами конфликта, вынесение рекомендаций и осуществление заблаговременных действий.

Стратегия Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств основывается на принципах беспристрастности, конфиденциальности и сотрудничества.

Сотрудничество, или добровольное вовлечение сторон в процесс поиска вариантов разрешения конфликта, которые удовлетворяли бы их требованиям, является наилучшим способом достижения долговременных договоренностей и способствует обеспечению сторонам максимально возможного благоприятствования.

Таким образом, деятельность Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств по предупреждению конфликтов основыва-

ется на принципах, обеспечивающих возможность разрешения споров и достижения соглашения сторон. Наиглавнейшим принципом достижения долговременных договоренностей является их демократический характер, основанный на нормах и принципах международного права в области прав человека и прав национальных меньшинств.

Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств поддерживает мнение, что споры зачастую возникают ввиду отсутствия механизмов конструктивного диалога между меньшинством и большинством, посредством которого могло бы быть обеспечено решение возникающих проблем. Создание таких механизмов там, где они отсутствуют, или приведение их в действие там, где они бездействуют, заслуживает внимания и поощрения.

Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств содействует более широкому и активному участию меньшинств в общественно-политической жизни государства. Такой подход скорее обусловлен принципом интеграции, нежели ассимиляции национальных меньшинств.

Итак, можно констатировать, что деятельность Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств может рассматриваться как классический пример превентивной дипломатии, предусматривающей несколько главных направлений деятельности, в том числе:

- обеспечение конструктивного диалога между конфликтующими сторонами;
- содействие участию национальных меньшинств в общественно-политической жизни страны;
- содействие интеграции, но отнюдь не ассимиляции национальных меньшинств;
- преодоление сложностей защиты национальных меньшинств, обусловленных больше отсутствием воли, нежели отсутствием средств.

5. Операции по поддержанию мира.

В Хельсинкском документе 1992 года предусмотрена деятельность по поддержанию мира. В нем констатируется, что поддержание мира является важным оперативным элементом общей способности ОБСЕ в предупреждении конфликтов и управлении кризисами.

Операции ОБСЕ по поддержанию мира на региональном уровне в рамках Устава ООН могут предусматривать такие виды деятельности, как наблюдение или операции по прекращению огня; наблюдение за отводом вооруженных сил; содействие в обеспечении или поддержа-

нии публичного порядка; оказание гуманитарной и медицинской помощи беженцам.

Выработаны критерии, на которых должны основываться операции ОБСЕ по поддержанию мира:

- свободное выражение согласия сторон, вовлеченных в конфликт;
- беспристрастность участников миротворческой операции.

Прежде чем будет принято решение о проведении ОБСЕ операции по поддержанию мира, должны быть соблюдены три основных условия:

- эффективное и долговременное прекращение огня;
- заключение соглашения-меморандума с заинтересованными сторонами;
- получение гарантий по обеспечению в любом случае безопасности персонала миротворческой миссии.

6. Миссии на местах.

Ввиду необходимости практической реализации превентивной дипломатии и управления кризисами ОБСЕ направляются специальные миротворческие миссии на места.

Миссии различаются по численности персонала и оперативным задачам. Общим для всех них является то, что они формируются на основе решения, принимаемого Руководящим Советом или Постоянным Советом ОБСЕ; действуют на основе меморандума и с согласия государства назначения, а в случае необходимости – и с согласия другой стороны конфликта.

В состав миссий входят дипломаты, а в отдельных случаях – и воинский персонал. Главу миссии назначает Действующий Председатель ОБСЕ. Административную поддержку осуществляет Центр по предупреждению конфликтов.

Долгосрочные миссии являются одной из разновидностей миротворческих миссий в зоне конфликта.

В настоящее время под эгидой ОБСЕ действует более десяти долгосрочных миссий. Такая миссия была развернута и в Республике Молдова 4 февраля 1993 года. Ее задачей является содействие полному политическому урегулированию конфликта на территории республики.

К функциям долгосрочных миссий относится следующее:

1. Раннее предупреждение возможности возникновения конфликта предполагает наличие информации о положении в «горячих» точках.

Информация должна быть своевременной и достоверной. Эффективное выполнение этой функции предполагает открытый и беспристрастный политический диалог с официальными представителями власти, субъектами политической жизни и гражданского общества принимающего государства.

2. Долгосрочные миссии оказывают юридическую и техническую помощь посредством консультаций или прямых рекомендаций правительству страны пребывания и по просьбе последнего. Такая помощь оказывается в основном в области человеческого измерения с акцентом на права человека, свободу слова, печати, информации, защиту прав и интересов национальных меньшинств.

3. Добрые услуги и посредничество являются основными функциями долгосрочных миссий по поддержанию мира в «горячих точках». Налаживание связей – одна из важных задач превентивной дипломатии, решаемых путем создания атмосферы доверия между сторонами и определения путей их совместной конструктивной деятельности (типа проведения «круглых столов» и т.п.). Будучи беспристрастными, члены долгосрочных миссий высказывают свою точку зрения по тем или иным обсуждаемым проблемам. На этом уровне превентивная дипломатия может проявить свой потенциал наилучшим образом.