

# Международная безопасность

## МИРОТВОРЧЕСТВО: НЕКОТОРЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ И КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ

Ю.А. Ясносокирский\*

В последние годы миротворчество стало одним из центральных направлений деятельности ряда международных организаций (ООН, ОБСЕ, СНГ), а также региональных структур закрытого типа, каковыми являются, в частности, НАТО, ЗЕС и др. По сути, понятие "*миротворчество*", или "*миротворческая деятельность*", подразумевает под собой совокупность мер, включающих мирные средства в соответствии с главой VI и рекомендации и временные меры по главе VII Устава ООН, а также коллективные действия, которые предпринимаются универсальными и региональными международными организациями с использованием военных наблюдателей, вооруженных сил, полиции и гражданского персонала. Эта деятельность направлена на предотвращение, сдерживание и прекращение конфликтов между государствами или в пределах одного и того же государства. Она способствует политическому процессу поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

\* \* \*

В соответствии с утверждающейся в ООН практикой можно выделить четыре основных вида миротворческой деятельности, или, как их назвал Бутрос Бутрос Гали, "*инструменты обеспечения мира и безопасности*"<sup>1</sup>: **превентивная дипломатия, поощрение к миру, поддержание мира и миростроительство (постконфликтная реабилитация)**. Не претендуя на точность и полноту, можно было бы определить указанные четыре вида миротворческой деятельности следующим образом.

---

\* Москва.

*Превентивная дипломатия* представляет собой коллективные или индивидуальные действия дипломатического характера, принимаемые государствами и международными организациями или их представителями до начала вооруженного конфликта с целью предупреждения споров и разногласий между сторонами и недопущения их перерастания до масштаба конфликта. Как правило, превентивная дипломатия направлена на урегулирование споров до того, как происходит вспышка насилия.

По сути, применение методов превентивной дипломатии является наиболее эффективным и “рентабельным”<sup>2</sup>, так как способствует ослаблению напряженности до перерастания ее в конфликт или, если он все же начался, направлена на принятие незамедлительных мер по сдерживанию конфликта и устранению его причин.

Инструментами превентивной дипломатии могут быть: осуществляемые генеральным секретарем (например, ООН), другими высокопоставленными должностными лицами международных организаций (в частности, в ОБСЕ — личным представителем действующего председателя) добрые услуги или посредничество; размещение с согласия, при известных условиях, принимающей страны или стран полевых миссий для осуществления превентивных и миротворческих акций. Также превентивная дипломатия предусматривает “*осуществление мер, направленных на установление мер доверия; она нуждается в раннем предупреждении, основанном на сборе информации, и установлении фактов неофициальным или официальным путем; она может также предусматривать превентивное развертывание (имеется в виду развертывание ОПМ. — Авт.) и, в ряде случаев, создание демилитаризованных зон*”<sup>3</sup>.

Эффективность превентивных мер во многом зависит от своевременности информации о наличии опасности возникновения конфликта, его причинах и возможном характере, что позволит определить адекватность этих мер, и наконец, немаловажным условием являются согласие и добрая воля сторон в конфликте на проведение этих мер.

Что касается *поощрения к миру*, то оно представляет собой коллективные действия политического, дипломатического, международно-правового и иного характера, направленные на улаживание возникшего конфликта. Они могут включать в себя переговоры, посредничество, добрые услуги, оказывание различных видов помощи, превентивное развертывание ОПМ, дипломатическую деятельность, обращение к региональным организациям и временные меры, предусмотренные ст. 40 Устава ООН, по примирению конфликтующих сторон. Близкое по сути определение дает бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали, называя его “*действиями, направленными на то, чтобы склонить враждующие стороны к согласию, главным образом с помощью таких мирных средств,*

*которые предусмотрены в главе VI Устава Организации Объединенных Наций*"<sup>4</sup>.

На этой стадии не исключены применение санкций в соответствии со ст. 41 Устава и использование вооруженной силы в целях *"восстановления международного мира и безопасности"* согласно ст. 42 Устава ООН.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что и на этом этапе миротворческих действий должны продолжаться дипломатические усилия по урегулированию споров и конфликтов. В этих условиях между поощрением к миру и поддержанием мира *"может и не быть разграничительной линии"*. Миротворчество (имеется в виду *"поощрение к миру"*. — Авт.) нередко является прелюдией к поддержанию мира — точно так же, как развертывание сил Организации Объединенных Наций на месте может расширить возможности предотвращения конфликта, облегчить миротворческие усилия и во многих случаях служить предпосылкой для миростроительства"<sup>5</sup>.

Употребление термина *"поддержание мира"* (peace-making) имеет в виду в первую очередь операцию по поддержанию мира (ОПМ), которую можно определить как совокупность предпринимаемых с согласия конфликтующих сторон взаимосвязанных по целям, задачам, месту и времени действий с участием беспристрастного международного военного и гражданского персонала в поддержку усилий по стабилизации обстановки в районах потенциальных или существующих конфликтов, проводимых в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН или международных региональных организаций, включая и ОБСЕ, и направленных на прекращение конфликта и создание условий, способствующих его политическому урегулированию. Задействование ОПМ ООН сводилось главным образом к наблюдению и обеспечению соглашений о прекращении огня, перемирии или урегулировании, разведению противоборствующих сторон, помощи в выводе войск и разоружении, созданию буферных (демилитаризованных) зон. Впоследствии задачи, выполняемые ОПМ, расширились и приобрели многокомпонентный и полифункциональный характер<sup>6</sup>.

Для успешного проведения миротворческих операций необходимы: четкий и реальный мандат; сотрудничество сторон в выполнении этого мандата; последовательная поддержка со стороны Совета Безопасности; готовность государств-членов предоставить необходимый военный, полицейский и гражданский персонал, включая специалистов; эффективное руководство со стороны Организации Объединенных Наций на уровне Центральных учреждений и на местах; надлежащая финансовая и материально-техническая поддержка"<sup>7</sup>.

Миротворчество<sup>8</sup> можно определить как коллективные действия государств и международных организаций по постконфликтной реабилитации, которые направлены на восстановление важнейших элемен-

тов инфраструктуры, а также гражданских и хозяйственных институтов страны и восстановление или укрепление ее государственности.

В концептуальном плане существует тесная взаимосвязь между постконфликтным миростроительством и превентивной дипломатией. В начальной стадии конфликта целесообразно использовать взаимодополняющие усилия по восстановлению и поддержанию мира. После достижения поставленных целей необходимо создать прочный фундамент для достигнутого мира путем осуществления "непрерывной совместной работы по решению коренных экономических, социальных, культурных и гуманитарных проблем. Цель превентивной дипломатии — избежать кризиса; цель постконфликтного миростроительства — предотвратить повторение случившегося"<sup>9</sup>. Наличие взаимобусловленной связи между поддержанием мира и миростроительством проявляется в решении конкретных задач, например в разминировании, без чего нельзя восстановить ни сельское хозяйство, ни транспорт, ни промышленность. В той же мере, "в какой демилитаризованные зоны могут служить цели превентивной дипломатии и превентивного развертывания для избежания конфликта, демилитаризация может содействовать в поддержании мира или в постконфликтном миростроительстве как одна из мер для усиления чувства безопасности и побуждения сторон обратить свою энергию на деятельность по мирному восстановлению своих сообществ"<sup>10</sup>.

Важно также отметить, что постконфликтное миростроительство почти всегда предусматривает, наряду с предоставлением международным сообществом необходимой чрезвычайной помощи и содействия в восстановлении экономики, создание или укрепление основных социально-экономических, правовых и политических структур, включая восстановление власти законного правительства, зачастую путем организации и проведения выборов, а также реинтеграцию бывших комбатантов и других социальных групп в производственную деятельность. В силу наличия такого множества сложных проблем постконфликтное миростроительство требует тесного взаимодействия между различными международными организациями.

Таким образом, "превентивная дипломатия направлена на урегулирование споров до того, как происходит вспышка насилия; миротворчество и поддержание мира призваны остановить конфликт и обеспечить сохранение мира, как только он будет достигнут. В случае успеха они повышают шансы на миростроительство в постконфликтный период, которое может предотвратить повторение вспышки насилия между странами и народами"<sup>11</sup>.

В то же время, как показывает опыт, существует тесная взаимосвязь между миротворчеством и гуманитарной деятельностью, оказание "гуманитарной помощи, предоставляемой на беспристрастной и нейтральной основе, является одним из важных компонентов мно-

госторонних усилий по реагированию на глубокие кризисы. Эта деятельность может оказывать положительное воздействие на усилия по обеспечению мира. И наоборот, миротворческие усилия и операции по поддержанию мира могут иметь важное значение для гуманитарных операций"<sup>12</sup>. В этом контексте важно учитывать эту взаимосвязь при разработке мер ООН и других международных организаций по реагированию на кризисные ситуации.

\* \* \*

На практике миротворческая деятельность осуществляется путем задействования так называемых *миротворческих механизмов*, которые представляют собой специальные миссии. В первую очередь это относится к миссиям ООН по поддержанию мира и военных наблюдателей и полевым миссиям ОБСЕ. По сути, они играют роль представительств вышеназванных организаций на местах, которые призваны оказывать помощь и содействие сторонам в конфликте по установлению контакта, организации и проведению переговоров между ними, что таким образом сможет продвинуть процесс мирного урегулирования данного конфликта.

Для эффективного функционирования той или иной миссии, как представляется, чрезвычайно важными являются наличие ясной политической цели, требования ее международно-правовой обоснованности<sup>13</sup> и недопущение включения в нее элементов, которые могли бы нанести ущерб ее нейтральности и беспристрастности при осуществлении своих функций. При этом необходимо, чтобы миссия тесно сотрудничала со сторонами в конфликте, руководствуясь в своих подходах уважением примата ООН, который предусмотрен в Уставе этой организации, в сфере поддержания и восстановления мира, и избегая в своей деятельности дублирования и соперничества с другими механизмами.

В то же время миссии должны быть открытыми для многонационального участия при согласии всех сторон, участвующих в урегулировании конфликта. Для этого в их деятельности должен быть обеспечен надлежащий уровень транспарентности. В случае, если по договоренности между сторонами в конфликте нужны дополнительные функции, определяемые меморандумами о понимании, соглашениями о прекращении огня или перемирии, о политическом урегулировании конфликта и др., такое расширение функций механизма должно быть санкционировано органом, выдавшим мандат.

Сотрудничество международных организаций на местах должно основываться на принципах взаимодополняемости и синергии усилий в целях оказания содействия поддержанию мира и стабильности и политическому урегулированию конфликтов. Такое сотрудничество должно строиться на:

1) уважении примата ООН, предусмотренного Уставом ООН в деле поддержания международного мира и безопасности;

2) наличии четкого распределения обязанностей вовлеченных в процесс урегулирования конфликта миссий в целях избежания дублирования функций и соперничества;

3) обеспечении легитимности для осуществления миротворческой деятельности региональных организаций в соответствии с Уставом ООН, которые правомочны выступать с инициативой и принимать широкий спектр мер, исключая применение силы, что должно быть санкционировано Советом Безопасности ООН;

4) необходимости координации работы по совершенствованию доктринальных и практических аспектов миротворчества как в рамках ООН, так и по линии региональных организаций и соглашений (ОБСЕ, НАТО, СНГ и др.);

5) необходимости тесной увязки многофункциональных ОПМ с другими инструментами предупреждения и мирного урегулирования конфликтов (превентивная дипломатия, поощрение к миру и постконфликтному миростроительству);

6) проведении миротворческих акций, которые должны осуществляться в строгом соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и Устава ООН, включая принципы суверенитета, территориальной целостности, политической независимости государств и невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства;

7) согласии и сотрудничестве сторон в конфликте, которые являются неперенными условиями осуществления миротворческих акций, включая и операции по поддержанию мира, проводимые СБ ООН или органами ОБСЕ, а случаи отзыва согласия должны безотлагательно рассматриваться в мандатирующем органе с участием сторон;

8) миротворческих акциях и осуществляемой в их рамках гуманитарной помощи, не являющихся заменой мирного урегулирования конфликтов и призванных содействовать его достижению.

---

<sup>1</sup> Дополнение к "Повестке дня для мира": Позиционный документ Генерального секретаря по случаю пятидесятой годовщины ООН // Бутрос Бутрос Гали. Повестка дня для мира: 1995 г.— Изд. 2-е (с включенными в него новым дополнением и относящимися к этой теме документами ООН). — Нью-Йорк, ООН, 1995.— С. 17.

<sup>2</sup> Как справедливо заметил бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали, *"лучше предотвращать конфликты посредством раннего предупреждения, "тихой дипломатии" и, в некоторых случаях, превентивного развертывания, чем прилагать значительные военно-политические усилия по урегулированию конфликтов после их возникновения"* (Бутрос Бутрос Гали. Навстречу новым вызовам. 1995: Доклад о

работе Организации за период с сорок девятой по пятидесятую сессию Генеральной Ассамблеи.— Нью-Йорк, ООН, 1995.— С. 295).

<sup>3</sup> *Бутрос Бутрос Гали*. Повестка дня ради мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря в соответствии с заявлением, принятым 31 января 1992 г. на заседании Совета Безопасности на высшем уровне. — Нью-Йорк, 1992.— С. 15.

<sup>4</sup> Там же.— С. 12.

<sup>5</sup> Там же.— С. 32.

<sup>6</sup> Так, например, новой задачей, стоящей перед ОПМ, стало обеспечение защиты при доставке чрезвычайной гуманитарной помощи.

<sup>7</sup> *Бутрос Бутрос Гали*. Указ. соч.— С. 35.

<sup>8</sup> Иногда этот термин употребляется как *постконфликтное миростроительство*.

<sup>9</sup> *Бутрос Бутрос Гали*. Указ. соч.— С. 40.

<sup>10</sup> Там же.— С. 41.

<sup>11</sup> Там же.— С. 13.

<sup>12</sup> A/48/403—S/26450 от 4 марта 1994 г.

<sup>13</sup> В первую очередь его соответствие основным принципам современного международного права, заложенным в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, Заключительном акте СБСЕ в Хельсинки 1975 г., Манильской декларации о мирном разрешении международных споров, Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях, Декларации о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности и Декларации о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности.

*Статья поступила в редакцию в декабре 1997 г.*

## МИРНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

Т.В. Худойкина\*

С момента возникновения и в течение всего периода развития и существования международных споров и конфликтов должен действовать принцип мирного их урегулирования и разрешения как

---

\*Кандидат юридических наук, доцент Мордовского государственного университета.