

ПРОЦЕДУРЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТОВ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Аннотация. В данной статье освещаются способы, с помощью которых Организация Объединенных Наций осуществляет процесс мирного урегулирования и предотвращения конфликтов. Автор анализирует тонкости миротворческой терминологии, различия понятий «миротворчество», «поддержание мира», «принуждение к миру», а также часто встречающихся сегодня терминов «превентивная дипломатия» и «превентивные меры».

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, миротворчество, применение силы, мирное урегулирование, операции по поддержанию мира.

Abstract. The article covers the approaches by the United Nations Organization to carry out the process of peace settlement and prevention of conflicts. The author analyzes subtleties of peace-making terminology, distinction of terms «peacemaking», «peacekeeping», «peace enforcement», and also definitions of «preventive diplomacy» and «preventive measures» which are very popular today.

Key words: United Nations Organization, peacemaking, use of force, peace settlement, peacekeeping operations.

Осуществляемое в рамках ООН поддержание мира трансформировалось из традиционной, преимущественно военной модели обеспечения соблюдения прекращения огня и разъединения сил после межгосударственных войн в комплексную модель, состоящую из многочисленных военных и гражданских компонентов, которые взаимодействуют между собой в целях установления мира в опасных условиях после гражданских войн. Эта модель включила в себя: предотвращение конфликтов, миротворчество, поддержание мира, миростроительство – и получила название «операции ООН в пользу мира». Необходимо отметить, что Устав ООН формулирует общие начала миротворческой деятельности и перечисляет лишь некоторые из способов миротворческой деятельности, в то время как некоторые способы, например превентивная дипломатия и миростроительство, основываются на «духе» Устава, но не зафиксированы в конкретных статьях.

В Уставе ООН подробно перечислены средства мирного разрешения споров (глава 4). В нем также имеются исходные предпосылки для создания механизма по осуществлению операций по поддержанию мира, однако проработанный юридический механизм проведения данных операций отсутствует, что вызывает большое количество проблем и нареканий. Предпринятые в 1947 г. попытки разработать конкретный механизм такого рода, осуществленные Военно-Штабным Комитетом (ВШК), а затем и Советом Безопасности, не привели к успеху. Решения по поводу каждой операции, как правило, нарушали уставные положения, прежде всего касающиеся разграничения полномочий Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности ООН, роли Генерального секретаря и т.д.

Хотелось бы отметить, что в Уставе ООН также нет упоминания о «санкциях», об «эмбарго», об «операциях по поддержанию и принуждению к

миру», которые за годы деятельности ООН прочно вошли в ее практику [1, с. 24]. Можно констатировать, что создатели Устава лишь сформулировали исходные предпосылки для создания механизма по урегулированию межгосударственных споров, сохранению мира и борьбе с агрессией.

Видный исследователь деятельности ООН Г. И. Морозов отмечает, что «создатели Устава ООН не имели исторических прецедентов. Только в связи с агрессией Италии против Абиссинии (1935–1936 гг.) Лига Наций создала координационный комитет, ограничивший свою деятельность общими и притом нереализованными рекомендациями о принятии экономических принудительных мер в отношении агрессора» [1, с. 25]. Уже вскоре после создания ООН стала ясна необходимость проведения на базе принципов Устава ООН операций по поддержанию мира. Негативные процессы в международных отношениях обусловили эволюцию миротворчества и появление более жестких форм воздействия в целях ликвидации вооруженных конфликтов и умиротворения сторон в острых конфликтах межэтнического, религиозного и территориального характера, порой переходящих в гражданские войны.

Некоторые исследователи отмечают, что зачастую наблюдается путаница между определениями понятий «превентивные меры» и «превентивная дипломатия». Под превентивными мерами подразумеваются действия, направленные на предупреждение возможных разногласий между сторонами, а также предотвращение перерастания уже существующих споров в серьезные широкомасштабные конфликты. Из этого можно сделать вывод о том, что превентивная дипломатия подразумевает применение превентивных мер, которые имеют юридическое обоснование в Уставе ООН. Превентивная дипломатия имеет большее отношение к спорам и политическому урегулированию. Таким образом, существует разница между превентивными мерами с использованием вооруженных сил и без использования вооруженных сил.

Эффективные превентивные стратегии основываются на следующих принципах [2, р. 55]:

- своевременном реагировании при первых признаках появления опасности;
- внедрении мер по ликвидации давления или факторов риска;
- применении мер, направленных на устранение причин конфликта.

В рамках общей стратегии предотвращения наибольшего внимания заслуживают технологии раннего предупреждения. В конце 1950 г. Д. Хаммаршельд впервые внедрил практическую инновацию – присутствие ООН, что подразумевало направление представителей ООН в зоны потенциального конфликта [3, р. 124]. В этом действии Генерального секретаря усматривается осуществление превентивных мер, предусмотренных Уставом ООН в рамках операций по поддержанию мира (ОПМ) ООН и обеспечения безопасности с использованием вооруженных сил и без них. Действия обязательно подразумевают оперативный компонент и, следовательно, не могут быть отнесены к превентивной дипломатии.

Создание в рамках ООН офиса по исследованию и сбору информации в марте 1987 г. способствовало централизации общего процесса предотвращения. Затем было принято решение о распределении исследовательской и аналитической информации для дипломатического принятия решений по географическому признаку. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан утверждает, что, «в какой бы форме ни осуществлялась превентивная дипломатия –

в форме ли посредничества, примирения или переговоров, – она обычно использует благоразумный и конфиденциальный подход. Ее негромкие достижения, как правило, не афишируются; в самом деле, вся ирония в том, что, когда она добивается успеха, ничего не происходит. Иногда необходимость сохранения конфиденциальности означает, что об успехах нельзя будет рассказать никогда» [4]. Как заметил однажды бывший Генеральный секретарь У Тан, идеальная операция по оказанию добрых услуг – это такая операция, которая не предается гласности вплоть до ее успешного завершения или вообще никогда. Не приходится поэтому удивляться, что широкая общественность зачастую недооценивает превентивную дипломатию.

В одних беспокойных точках уже одно присутствие искусного и пользующегося доверием специального представителя Генерального секретаря может оказаться достаточным для предотвращения эскалации напряженности; в других могут потребоваться более активные действия упредительного характера. В сентябре и октябре 1998 г. благодаря вмешательству Специального посланника ООН в Афганистане удалось предотвратить эскалацию напряженности в отношениях между Ираном и Афганистаном, грозившую перерасти в войну. Об этой исключительно важной миссии мало что сообщалось; вместе с тем связанные с ней расходы были минимальными, и благодаря этой миссии удалось предотвратить ситуацию, чреватую массовой гибелью людей.

Превентивной дипломатией занимаются не только официальные лица. Частные лица, а также национальные и международные организации гражданского общества играют все более активную роль в деле предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов. Так называемая народная дипломатия иногда прокладывает путь к заключению в последующем официальных соглашений. Так, визит бывшего президента США Джимми Картера в Пхеньян в июне 1994 г. помог урегулировать кризис, возникший в связи с разработанной в Корейской Народно-Демократической Республике программой создания ядерного оружия, и положить начало процессу, который непосредственно привел к заключению в октябре этого года соглашения между этой страной и Соединенными Штатами Америки. Что касается ближневосточного мирного процесса, то решающую роль в достижении подписанного в 1993 г. Соглашения в Осло сыграл на начальном этапе один небольшой норвежский научно-исследовательский институт.

Занимаясь урегулированием взрывоопасных ситуаций, способных привести к ожесточенной конфронтации, правительства все активнее сотрудничают с организациями гражданского общества, стремясь добиться ослабления напряженности и найти нестандартные решения того, что нередко представляют собой глубоко укоренившиеся проблемы. На Фиджи, например, благодаря сотрудничеству неправительственных организаций и правительственных должностных лиц при поддержке тихой дипломатии государств этого региона удалось принять новую конституцию и предотвратить то, что многие наблюдатели расценивали как реальную опасность возникновения насильственного конфликта.

Превентивную дипломатию дополняют превентивное развертывание и превентивное разоружение. Как и операции по поддержанию мира, превентивное развертывание призвано обозначить «тонкую голубую линию», которая помогла бы сдерживать конфликты путем укрепления доверия в зонах

напряженности или в отношениях между общинами, расколотыми на непримиримые лагеря. На сегодняшний день единственным конкретным примером такого развертывания является Миссия Организации Объединенных Наций в бывшей югославской Республике Македонии. Целесообразность такого развертывания рассматривалась также в контексте других конфликтов, и этот вариант превентивных действий по-прежнему используется недостаточно, однако сохраняет свою потенциальную ценность.

В плане превентивных действий ООН непрерывно отслеживает возможные источники напряженности внутри и среди государств с целью сдерживания и урегулирования возможных конфликтов. При этом уделяется первостепенное внимание их коренным причинам. Существенными элементами превентивной дипломатии являются установление фактов, соответствующий анализ, раннее предупреждение и политическая воля к тому, чтобы предотвратить перерождение конфликтов во вспышки насилия.

По словам бывшего Генерального секретаря Кофи Аннана, «если война является неудачей дипломатии, то... дипломатия, как двусторонняя, так и многосторонняя, является нашей передовой линией обороны. Мир сегодня расходует миллиарды на подготовку к войне; так не следует ли нам затратить один-два миллиарда на подготовку к миру?» [4]. В то же время нельзя не признать, что с точки зрения миротворчества мы все еще недоиспользуем имеющиеся в нашем распоряжении юридические рычаги.

Операции по поддержанию мира, не имеющие в настоящее время четкого юридического механизма, тем не менее являются ключевым средством урегулирования конфликтных ситуаций в рамках ООН.

Анализ эмпирического проведения данных операций позволяет выделить несколько важных моментов ОПМ. Во-первых, за первые 45 лет существования ООН в политической борьбе стран – членов ООН сложилась фактическая доктринальная основа и организационная схема проведения миротворческих операций, которая существенно отличалась от «буквы» Устава ООН (все то, что Дагом Хаммершельдом называлось «несуществующей промежуточной главой “шесть с половиной”»), однако все-таки соответствовала «духу» Устава.

Из международно-правовых документов важное влияние на развитие концепции ооновского миротворчества с центральной ролью ОПМ оказал так называемый Доклад Брахими. Этим докладом, подготовленным по инициативе Генерального секретаря ООН и выпущенным в 2000 г., стал всесторонний обзор деятельности Организации Объединенных Наций по обеспечению мира и безопасности, составленный группой высокого уровня, которая была создана Генеральным секретарем ООН и возглавлялась бывшим премьер-министром Алжира Лахдаром Брахими. В этом докладе, наряду с широкими рекомендациями для Секретариата и государств-членов, особенно членов Совета Безопасности ООН, был предложено новое видение механизма обеспечения международного мира и безопасности. Применительно к ООН подобный механизм включил предотвращение конфликтов и миротворчество (*conflict prevention and peacemaking*); поддержание мира (*peacekeeping*); миростроительство (*peacebuilding*) и был назван «операции ООН в пользу мира» (*peace operations*). Новые миротворческие операции стали предполагать совмещение технологий наблюдения, поддержания мира и принудительного компонента.

Во-вторых, следует отметить, что термин «операции ООН в пользу мира» более точно отражает современное состояние ооновского механизма обеспечения международного мира и безопасности и практику его применения. За рамками «операций в пользу мира» остается только один, не предусмотренный Уставом ООН механизм урегулирования конфликтов – коалиционное миротворчество. Тем не менее большинство юридических документов используют термин «операции ООН по поддержанию мира».

В последнее десятилетие стала возникать новая форма миротворчества ООН – принуждение к миру, что связано с ужесточением миротворчества, для которого зачастую становятся недостаточны средства операций по поддержанию мира. Все это продиктовано, помимо сказанного выше, тем, что конфликты последнего периода, иногда именуемые «конфликтами нового поколения», в отличие от прошлого, чреватые самыми серьезными и многообразными негативными последствиями, создающими реальную международную угрозу даже в тех случаях, когда многие из них являются внутригосударственными. Принуждение к миру, таким образом, – комплексная проблема, связанная с международными отношениями, международным правом, принципами государственного суверенитета.

Казалось бы, для проведения операций ООН по принуждению к миру необходимо обеспечить их соответствие основополагающим принципам Устава ООН, прежде всего исключительной прерогативе Совета Безопасности ООН на основе принципа единогласия принимать решения о применении силовых мер (от эмбарго до боевых действий), определить их точный мандат и в конечном итоге их соответствие условиям коллективной безопасности после того, как действительно исчерпаны средства и меры превентивной дипломатии и операций по поддержанию мира. Имеющийся пока относительно небольшой практический опыт ООН свидетельствует о давнем пренебрежении этой бесспорной истиной блоком НАТО во главе с США и их союзниками.

Более того, существует и реальность трансформации миротворчества ООН в боевые действия. Об этом свидетельствовал опыт операции ООН в Югославии, где имела место замена «голубых беретов» силами НАТО и, наконец, началась агрессия НАТО. Это означало подрыв международного миропорядка и самой основы коллективной безопасности мирового сообщества. Кстати, замена в Югославии сил ООН силами НАТО не только не принесла достаточно убедительных позитивных результатов в сроки, намеченные Парижским соглашением 1995 г. о завершении войны в Боснии и Герцеговине, а, как показали дальнейшие события, трансформировалась впоследствии в агрессивную войну. Необходимо также упомянуть ситуацию в Ливии. Неоднозначная во всех отношениях операция в Ливии, начатая после принятия резолюции Совета Безопасности ООН 1973 (2011) от 17 марта 2011 г., длится уже почти год. За это время конфликт, который по существу являлся внутригосударственным, стал объектом пристального внимания всего международного сообщества, так как фактически знаменовал собой начало нового этапа в развитии международного права, который некоторые отечественные исследователи уже называют «крахом» и «приговором» международному праву [5, 6].

Проблема принуждения к миру является одной из составных частей общей проблемы соблюдения норм международного права и претворения решений Совета Безопасности ООН по вопросам сохранения международно-

го мира, несомненно имеющих определяющее значение для самого существования мирового сообщества. Уместно особо констатировать важность сочетания в каждом конкретном случае принципов национального и государственного суверенитета с необходимым в исключительных случаях учетом факторов признания Советом Безопасности определенных пределов наднациональности при определении возможности и средств правомерного решения задач принуждения к миру.

Разумеется, основное значение рассматриваемой проблемы состоит в задачах принудительного осуществления резолюций Совета Безопасности ООН по вопросам сохранения мира, т.е. использования вооруженных сил как крайнего средства миротворчества. Для принятия правильных решений необходима в первую очередь достоверная информация, точное определение задач в принимаемых Советом Безопасности ООН мандатах и в самой процедуре их принятия. Несомненное значение имеют также вопросы санкций, применяемых ООН, необходимых в определенных случаях видов вооруженных сил и другие наиболее важные аспекты, в том числе использования региональных возможностей.

Уместно вспомнить в этой связи главу 8 Устава ООН «Региональные соглашения», которая указывает на желательность применения на региональном уровне средств, способных содействовать урегулированию конфликтов в регионе. Вместе с тем эта глава Устава ООН подчеркивает незыблемость приоритета ООН и в данном вопросе. Статья 53 Устава ООН гласит, что «Совет Безопасности использует, где это уместно, также региональные соглашения или органы принудительных действий под его руководством».

Из этого прямо следует безусловная необходимость согласия Совета Безопасности ООН на принудительные действия региональных организаций, его руководство и его контроль за этими действиями. Участие в миротворческих операциях и в принуждении к миру региональных организаций может быть полезным, ибо они хорошо информированы о положении в регионе, однако необходим их объективный подход к ситуации, исключаяющей их вовлеченность в конфликт на какой-либо стороне и строгая подчиненность Совета Безопасности ООН.

Операции по принуждению к миру – это боевые действия сил ООН, составленных из контингентов, предоставляемых государствами-членами. Принуждение приемлемо как для борьбы с вооруженной агрессией, так и для обеспечения в критических случаях решений Совета Безопасности. Это отнюдь не тождественно урегулированию конфликтов и содействию достижению договоренностей между их участниками, главная задача которых – урегулирование межгосударственных споров, создание условий проведения мирных переговоров и постконфликтного строительства. Уместно считать в связи с этим, что потребность в принудительных операциях наступает либо в результате вооруженной агрессии, либо в связи с чрезвычайной опасностью для жизни людей, создаваемой боевыми действиями в ходе вооруженных конфликтов – межэтнических, религиозных, межнациональных, территориальных, грозящих столь тяжкими последствиями для огромных масс населения, как разрушение атомных объектов, в том числе электростанций, а также крупных сооружений, предотвращающих затопление густо населенных объектов и территорий.

Было бы полезно создание при ООН постоянных сил в виде гражданской полиции или подразделений с легким вооружением для выполнения задач, связанных с гуманитарными проблемами, и полноценных боевых частей для выполнения мер принуждения к миру. Вместе с тем не следует забывать о серьезных финансовых трудностях решения этих проблем, что, к сожалению, ставит под сомнение реальность осуществления таких планов.

Сама природа операций по принуждению к миру диктует необходимость осуществления быстрых и решительных действий. Проблемы их финансирования были бы существенно облегчены прежде всего выполнением всеми членами ООН своих обязательств по уплате взносов в бюджет ООН. Кроме того, особые обстоятельства, создавшие кризисную ситуацию, требовавшие осуществления чрезвычайной операции принуждения, дают основания для требований ООН, которые должны адресоваться виновникам этой ситуации, возместить затраты (хотя бы частично), связанные с проведением таких операций. Принцип возмещения ущерба в таком случае полностью обоснован с позиций современного международного права.

Такова лишь часть существенного вопроса о специальном бюджете ООН для проведения миротворческих операций. Как известно, США – главный должник в этот бюджет, причем по меркам ООН их долг весьма значителен. Как утверждает Г. И. Морозов, «это в свою очередь побуждает задать вопрос о том, почему при значительных суммах, затрачиваемых на обеспечение по существу единоличных силовых акций и операций НАТО, госдепартамент США не считает возможным выполнять обязательства перед ООН, регулярно внося взносы в специальный бюджет ООН, который должен финансировать коллективное миротворчество, прежде всего, принудительные акции?» [1, с. 27].

Одним из вопросов, связанных с чрезвычайным характером мер принуждения, является необходимость обеспечения их применения именно как акций коллективной безопасности ООН. Что касается обеспечения коллективности при осуществлении принудительных мер, то и этот вопрос относится к числу недостаточно определенных, а практика нередко свидетельствует как о субъективизме в толковании этого вопроса, так и особенно о тенденциях его толкования в узкогрупповых интересах. Учитывая, что численность членов ООН приближается к двум сотням государств, вряд ли можно считать коллективными операции, проведенные, по существу, США, с соблюдением некоего декорума в виде сопровождения их союзников по НАТО.

Мандат Совета Безопасности об операции по принуждению к миру должен четко определять задачи операции, согласованные политические позиции членов Совета, примерную продолжительность операций, их стратегические задачи и цели, а также меры их осуществления, особенно в тех мандатах, которые допускают применение принудительных мер, твердой уверенности в наличии агрессии или реальной угрозы международному миру и безопасности.

Таким образом, основные проблемы, на которых сегодня концентрирует свое внимание ООН и в особенности Совет Безопасности, состоят в следующем:

– устранение разрыва между существующими международными нормами и их полным уважением и соблюдением (важность распространения

знаний о правах человека и международном гуманитарном праве среди участников вооруженных конфликтов);

– обеспечение беспрепятственного доступа гуманитарных работников к нуждающимся;

– обеспечение безопасности гуманитарного персонала;

– рассмотрение более эффективных мер по защите детей в вооруженном конфликте, включая повышение до 18 лет возраста призыва на военную службу, и забота о том, чтобы дети всегда избирались в качестве объекта приоритетного внимания в ходе всяких усилий по миростроительству и разрешению конфликтов;

– тщательная адресация санкций, с тем чтобы свести к минимуму их негативное воздействие на наиболее уязвимые слои населения (женщин, стариков, детей); строгое осуществление оружейных эмбарго;

– прекращение безнаказанности за военные преступления и преступления против человечества;

– по мере возможности предотвращение использования информационных средств в качестве инструмента конфликта;

– дополнение согласованных дипломатических, политических и военных акций мерами экономического и гуманитарного характера.

Наконец, при урегулировании конфликтов требуется учитывать и появление новых действующих лиц на политической сцене. Разумеется, важную роль по-прежнему играют государства, однако не стоит недооценивать роль отдельных личностей – ярких политиков, дипломатов и, конечно, Генерального секретаря ООН.

Прежде всего эффективная деятельность по предотвращению конфликтов предполагает устранение факторов структурного характера, в силу которых общество в той или иной стране оказывается предрасположенным к конфликту. Проводя мероприятия, нацеленные на обеспечение безопасности людей, благого управления, развития на основе справедливости и уважения прав человека, Организация Объединенных Наций содействует укреплению безопасности в мире путем устранения первопричин войны. Миротворчество не может быть инструментом, пригодным во всех ситуациях, или заменять собой другие виды мер международного сообщества. Однако в определенных ситуациях при наличии реалистичного мандата, достаточного объема ресурсов и международной поддержки и сотрудничестве соответствующих сторон операции по поддержанию мира действительно являются эффективным инструментом содействия урегулированию конфликтов и поддержанию мира.

Список литературы

1. **Морозов, Г. И.** ООН на рубеже XXI века / Г. И. Морозов. – М., 1999.
2. **Холл, Д. Е.** Предотвращение конфликтов. Стратегии недопущения этнических распрей / Д. Е. Холл // *Internationale Politik*. – 1999. – № 9. – P. 55.
3. **Urguhart, B.** Hammarskiöld/ B. Urguhart. – New York : Harper and Row, 1972. – P. 124.
4. **Аннан, К.** Доклад Генерального секретаря о работе Организации A/54/1 от 31 августа 1999 г. – URL: <http://www.un.org/russian/document/gadocs/54sess/a-54-1.htm>
5. **Мезяев, А. Б.** СБ ООН и Ливия: приговор международному праву / А. Б. Мезяев. – URL: <http://www.fondsk.ru/pview/2011/03/18/sb-oon-i-livija-prigovor-mezhdunarodnomu-pravu.html>.

6. **Пахомов, И.** Международное право умерло после агрессии против Ливии / И. Пахомов, Е. Любарская. – URL: http://www.proektnoegosudarstvo.ru/materials/mezd_pravo_umerlo/
-

Сазонова Кира Львовна

кандидат политических наук, кандидат юридических наук, доцент, кафедра государственного управления и права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва)

E-mail: kira_sazonova@mail.ru

Sazonova Kira Lvovna

Candidate of political sciences, candidate of juridical sciences, associate professor, sub-department of state science and law, Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of RF (Moscow)

УДК 341.123

Сазонова, К. Л.

Процедуры урегулирования и предотвращения конфликтов, применяемые Организацией Объединенных Наций / К. Л. Сазонова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 2 (22). – С. 34–42.