

Снегина Светлана Николаевна

**ЭВОЛЮЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРА
И БЕЗОПАСНОСТИ**

12.00.10 – Международное право. Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена в Центре перспективных экономических исследований
Академии наук Республики Татарстан

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Курдюков Геннадий Иринархович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Марочкин Сергей Юрьевич

кандидат юридических наук, доцент
Андреев Максим Валентинович

Ведущая организация: Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского

Защита состоится 6 октября 2006 года в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан « » сентября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридический наук, доцент

А.Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Со времени окончания «холодной войны» миротворчество ООН претерпело кардинальные изменения. С течением времени оно становилось все более сложным, всеобъемлющим и опасным. Сегодня от классической роли «нейтрального» буфера между сторонами, давшими на это свое согласие, оно перешло к операциям, направленным на проведение политических, экономических и социальных преобразований. Данная тенденция развилась в связи с тем, что большинство современных миротворческих операций представляет собой реакцию на внутренние, а не на межгосударственные конфликты.

Оперативное планирование и стратегии разрешения конфликтов должны учитывать меняющуюся динамику миротворчества. Во многих случаях представляется невозможным или нежелательным стараться восстановить положение в том виде, в котором оно существовало до конфликта. Вместо этого сторонам требуется помощь в строительстве нового общества. При этом часто трудно найти явных, последовательных и надежных партнеров, способных реально контролировать свои силы. Часто ситуация усложняется ввиду присутствия лидеров вооруженных группировок, готовых использовать нестабильное положение и разжигать насилие с целью захвата или удержания власти. Кроме того, политические и финансовые побуждения иногда совпадают и ведут к размыванию линий между политикой и организованной преступностью.

Для урегулирования многих существующих в настоящее время конфликтов международному сообществу приходится заниматься реформированием дисфункциональных институтов, включая государственную администрацию, судебную систему и даже местные средства массовой информации. Наряду с военными задачами неотъемлемыми элементами миротворческих операций ООН стали многие другие виды деятельности. Только тщательное, хорошо продуманное и согласованное сочетание гражданских и военных мер может создать условия для долгосрочной, прочной стабильности и мира.

В связи с этим тема эволюции миротворческого механизма ООН на протяжении всей истории существования Организации и анализ его современного состояния представляет собой особую актуальность.

Актуальными становятся также вопросы выработки единой концепции ооновского миротворчества. В настоящее время ситуация осложняется отсутствием в рамках ООН универсальной и общепринятой концепции обеспечения международного мира и безопасности. Она по сей день претерпевает изменения. Это можно расценить двояко. С одной стороны, ООН, являясь форумом для 192 государств, обладает определенной гибкостью и потенциалом развития в данной области, с другой – отсутствие единых доктринальных воззрений среди участников ООН значительно затрудняет осуществление миротворческой деятельности Организации.

Состояние научной разработанности темы.

Характеризуя степень научной разработанности вопросов международно-правовой оценки деятельности ООН по поддержанию мира в целом, следует

отметить, что несмотря на достаточно большое количество самых разных работ по данной проблематике, многие аспекты изучения эволюции и генезиса деятельности ООН в области поддержания международного мира и безопасности продолжают оставаться дискуссионными, и требуют более углубленного и всестороннего анализа. В международно-правовой литературе неоднократно предпринимались попытки правового обоснования миротворческих операций ООН и отдельных их элементов, но комплексное и всестороннее международно-правовое исследование на эту тему не проводилось. Также важно отметить, что в отечественной науке международного права отсутствуют диссертационные работы, посвященные эволюции деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности. Такое положение в исследовании поднятой проблемы и определили выбор темы диссертации.

Цели и задачи исследования. Цели диссертационного исследования: на основе всестороннего юридического анализа деятельности ООН по обеспечению международного мира и безопасности проследить эволюцию миротворческого механизма ООН и определить его основные характеристики на современном этапе.

Для достижения поставленных целей в работе предполагается решение следующих задач:

- рассмотреть международно-правовые и концептуальные аспекты функционирования механизма ооновского миротворчества на протяжении всей истории существования ООН;
- рассмотреть теоретическую основу и практическую сторону деятельности ООН по поддержанию мира и урегулированию конфликтов с точки зрения эволюционного процесса развития;
- охарактеризовать осуществляемые под эгидой ООН операции и оценить эффективность использования ее усилий;
- выявить и проанализировать основные этапы процесса эволюции операций ООН по поддержанию мира;
- определить содержание современной концепции обеспечения международного мира и безопасности.

Объект и предмет диссертационного исследования.

Объектом исследования является деятельность ООН по обеспечению международного мира и безопасности, в частности операции ООН по поддержанию мира на протяжении всей истории существования Организации. Предмет диссертационного исследования составляют конфликты нового поколения, а также эволюция деятельности Организации Объединенных Наций в их урегулировании.

Теоретическая основа диссертационного исследования.

Тема миротворческой деятельности ООН и проблематика поддержания международного мира и безопасности актуальна как для специалистов по международным отношениям, политологов, так и для юристов. В связи с чем в работе использован междисциплинарный подход.

Тщательно освещалась и анализировалась деятельность Организации Объединенных Наций по обеспечению международного мира и безопасности в трудах

Александровой Э.С., Бекяшева К.А., Валеева Р.М., Ефимова Г.К., Жданова Ю.Н., Игнатенко Г.В., Морозова Г.И., Капустина А.Я., Колосова Ю.М., Курдюкова Г.И., Левина Д.Б., Лукашука И.И., Малинина С.А., Марченко С.Ю., Мингазова Л.Х., Петровского В.Ф., Семенова В.С., Собакина В.К., Тиунова О.И., Тузмухамедова Б.Р., Тункина Г.И., Ушакова Н.А., Федорова В.Н., Фельдмана Д.И., Хлестова О.Н., Хохлышевой О.О., Шахназарова Г.Х., Шибяевой Е.А., Шкунаева В.Г., Черниченко С.В. и других ученых.

Зарубежная литература по теме настоящей работы огромна по объему и чрезвычайно разнопланова по содержанию. Особенно следует отметить отсутствие единства в научных воззрениях отечественных и зарубежных авторов на деятельность ООН после окончания «холодной войны». Аспекты международно-правового регулирования ОПМ ООН активно исследовались в трудах таких ученых, как: Э. Х. Де Аречага, Маррак Гоулдинг, Эрик Давид, Алан Джеймс, Майкл Лунд, Люк Рейхляр, Тания Пафенцхольц, Анро Тругер, Б. Уркхарт и др.

В рамках рассматриваемой темы особый интерес представляют диссертационные исследования следующих отечественных и зарубежных авторов: Андреева М.В., Абугу Антони Ифеаничку, Болгова О.Е., Бухмина С.В., Насыровой А.М., Рыжовой М.В., Чикова П.В.

В ходе настоящего исследования был подвергнут анализу широкий круг документальных источников, включающий международно-правовые акты, документы Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Безопасности и других органов ООН, доклады Генерального Секретаря, а также законы Российской Федерации.

Важное влияние на ход исследования оказал представленный в СБ ООН в 2000 году группой ученых под руководством Лахдара Брахими всесторонний анализ полувековой деятельности ООН по поддержанию международного мира и безопасности, известный также как Доклад Брахими¹. В нем содержался ряд рекомендаций и предложений по усовершенствованию работы Организации, которые были учтены диссертантом. Доклад Брахими стал новой вехой в истории развития деятельности ООН. Отчеты о реализованных рекомендациях, предложениях, содержащихся в этом документе, ежегодно предоставляются Генеральным Секретарем ООН в Совет Безопасности.

Интересные комментарии дал Б. Бутрос Гали в серии «голубых книг» по миротворческим операциям ООН в Сомали, Руанде, Ирако-Кувейтском конфликте. Общие аспекты миротворческой деятельности ООН проанализировал нынешний Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан.

Методологическая основа диссертационного исследования.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет общенаучный системный подход к рассмотрению поставленных задач с использованием историко-правового, логико-теоретического – в изучении категориального аппарата, сравнительно-правового методов, а также метода всестороннего анализа международно-правовых событий XX-XXI вв. Проблематика, связанная с изучением обеспечения международного мира и безопасности в рамках ООН, потребовала использования комплексного подхода (междисциплинарного синтеза) и об-

¹ Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира (Доклад Брахими) 2000 г. Док. ООН: А/55/305–S/2000/809.

ращения к исследованию международно-правовой, политологической литературы, а также трудов специалистов по международным отношениям. В исследовании широко используются различные международные документы (метод первичного анализа) и исследования других авторов (метод вторичного анализа). В диссертационной работе использован последовательный методический прием изложения.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем впервые в отечественной юридической литературе прослежена эволюция механизма ооновского миротворчества за весь период существования Организации.

Впервые на фоне комплексного международно-правового и политического анализа деятельности ООН по обеспечению мира отражен процесс ее эволюции, выявлены и исследованы основные его этапы. Следует подчеркнуть, что ни в отечественной, ни зарубежной литературе нет обобщающего научного труда, непосредственно посвященного оценке происходивших в рамках миротворческой деятельности ООН изменений и преобразований. Отчасти существующий пробел и призвана заполнить настоящая работа.

В основу диссертации положено значительное количество международно-правовых документов, ранее не анализировавшихся в трудах юристов-международников. Речь идет в частности о Докладе Группы по операциям в пользу мира (Доклад Брахими), а также о ряде положений Доклада Группы высокого уровня по угрозам вызовам и переменам². Новизну диссертационной работы подчеркивает также то обстоятельство, что автор подвергает анализу современные работы отечественных и зарубежных исследователей.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Миротворческий механизм ООН не является застывшей структурой, он развивается вместе с международной ситуацией и в ответ на нее. Осуществляемое в рамках ООН поддержание мира трансформировалось из традиционной, преимущественно военной модели обеспечения соблюдения прекращения огня и разъединением 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».

2. Деятельность ООН по поддержанию международного мира и безопасности прошла эволюционный путь развития, в начале которого были выработаны ее основополагающие принципы: беспристрастность, нейтралитет, ограниченное случаями самообороны применение оружия, и самый важный – согласие сторон конфликта на его урегулирование с помощью третьих лиц. Однако история свидетельствует, что в ходе проведения многочисленных операций по поддержанию мира все эти принципы подверглись новой интерпретации.

3. Операции ООН по поддержанию мира можно классифицировать на традиционные и современные. Современные ОПМ носят комплексный, многофункциональный характер. Если в ходе традиционных ОПМ присутствие в зоне

² Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам: «Более безопасный мир: наша общая ответственность» 2004 г. Док. ООН: А/59/565.

конфликта военного и гражданского персонала ООН было направлено на наблюдение за выполнением условий соглашения о прекращении огня, разделение войск, оказание помощи в урегулировании конфликта и обеспечение безопасности, то сегодня ни одна операция не носит чисто военного характера. Как правило, она сочетается с тремя компонентами: 1) превентивная дипломатия или предупреждение конфликта; 2) поддержание мира, при котором помимо военных активно задействуются гражданские и полицейские контингенты; 3) миростроительство, т.е. деятельность после окончания конфликта для восстановления основ мира и построения чего-то более значимого, чем просто отсутствие войны.

4. Указанные типы операций различаются по так называемой «стратегии вхождения». В традиционных операциях международные силы развертываются после прекращения военных действий. В современных операциях силы ООН развертываются, как правило, до прекращения огня для перевода незавершенного конфликта с военной на политическую арену. Кроме того, для современных ОПМ характерна ориентация на предотвращение вооруженных конфликтов. Стоит отметить различие операций по «стратегии ухода». Поскольку традиционные ОПМ занимаются не столько симптомами, сколько истоками конфликтов, то как показывает практика, длятся они довольно долго (10-50 лет) и не предусматривают стратегии ухода как таковой. Что касается операций последних лет, то в связи с их комплексным характером, одной из наиболее предпочтительных «стратегий ухода» является организация и проведение выборов. Следует признать, что этот инструмент использовался довольно активно (например, в Камбодже (1993 г.), Мозамбике (1994 г.), в Восточном Тиморе (2002 г.) и др.). Предпосылки для более эффективного миростроительства в настоящее время уже имеются. В настоящее время в рамках ООН создан специальный консультативно-координационный орган – Комиссия ООН по миростроительству.

5. Представляется необходимым переходить в области миротворчества от метода импровизации, к разработке целостной системы принципов, инструментов и процедур миротворческой деятельности ООН, при ведущей роли ее главного органа – Совета Безопасности, которая бы обеспечивала правовую обоснованность и легитимность предпринимаемых Советом Безопасности миротворческих акций. Важной составной частью такой системы могла бы служить подготовка с учетом сложившейся практики миротворчества ООН на основе уже имеющихся наработок свода принципов и руководящих указаний по ОПМ, проводимых СНГ, ОБСЕ и другими региональными организациями и соглашениями в сотрудничестве с ООН и ее Советом Безопасности. Наличие такого свода облегчило бы составление полноценного мандата ОПМ, позволило бы избежать споров по его ключевым элементам, планированию и проведению ОПМ в четких юридических рамках и повысить эффективность ОПМ. При подготовке свода желательно было бы учесть предложение Генерального Секретаря ООН, высказанное в Докладе «Дополнение к «Повестке дня для мира» о включении в этот свод таких принципов, как разработка согласованных механизмов консультаций между ООН и региональными организациями, уважение

примата ООН, предусмотренного Уставом ООН, четкого определения и распределения выполняемых функций во избежании дублирования деятельности, межорганизационного соперничества, для обеспечения признания всеми государствами сложившихся в практике ООН базовых принципов проведения ОПМ.

6. Применение экономических санкций является радикальной мерой, которая должна применяться после того, как исчерпаны другие мирные средства урегулирования спора или конфликта, и только тогда, когда Совет Безопасности ООН определил существование угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Санкции могут играть роль эффективного инструмента разрешения конфликтов, являясь элементом общей стратегии превентивной дипломатии или миростроительства.

7. Применение силы от имени ООН каким-либо государством, составляющим основу многонациональных сил, не урегулировано в Уставе ООН. Поэтому в ходе проведения работ по повышению эффективности деятельности ООН следует внести поправки в Устав ООН или разработать дополнительный протокол к Уставу ООН, с тем, чтобы официально закрепить общие принципы создания и осуществления руководства многонациональными силами. В каждом случае руководство такими силами должно осуществляться от имени ООН по решению Совета Безопасности Генеральным Секретарем ООН и командованием наибольшего контингента в составе многонациональных сил.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в международно-правовой квалификации осуществляемых ООН операций в пользу мира, выявлении их основополагающих принципов и особенностей отдельных операций ООН, а в ряде случаев несоответствия общепринятым нормам международного права. В работе также выработаны предложения, реализация которых в практике ООН способствовала бы укреплению международно-правового статуса операций ООН и устранила бы сомнения в правомерности такой практики. Основные положения и выводы могут быть использованы в научно-педагогической деятельности, в частности в процессе преподавания курса «Международное право». В практическом плане результаты исследования могут быть полезны при разработке международно-правовых документов, касающихся вопросов осуществления деятельности ООН по обеспечению международного мира и безопасности.

Апробация результатов исследования.

Результаты исследования нашли отражение в ряде научных публикаций диссертанта, а также были апробированы в ходе выступлений с докладами на конференциях и иных научно-практических мероприятиях. С докладами по теме исследования автор выступил на следующих конференциях:

1. Итоговая научно-практическая конференция Института социально-экономических и правовых наук Академии наук РТ, состоявшаяся 4 марта 2003 г. в г. Казани. Доклад на тему «Новое в деятельности ООН по поддержанию мира».

2. Научная конференция, посвященная 60-летию Организации Объединенных Наций, состоявшаяся 24 ноября 2006 года на кафедре конституционного и международного права юридического факультета Казанского государственного универ-

ситета. Доклад на тему «Организация Объединенных Наций и новые вызовы современности: доклад по случаю 60-летия ООН».

Отдельные положения диссертационного исследования использовались также при чтении курсов «Международное публичное право», «Правоведение».

Структура работы.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целями и задачами и включает в себя введение, три главы, разделенные на параграфы, заключение, список использованной литературы, перечень используемых сокращений, приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации; анализируется степень ее разработанности; формулируются цели и задачи исследования, определяются его объект, предмет, теоретическая база и методологическая основа; аргументируется научная новизна исследования и практическая значимость диссертации; излагаются основные положения выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и его структуре.

Первая глава «Развитие концепции обеспечения мира в рамках ООН» состоит из двух параграфов и освещает прогрессивную роль Организации Объединенных Наций в создании и усовершенствовании системы поддержания международного мира и безопасности после II Мировой войны. В этой части исследования на основе анализа Устава ООН, резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, докладов Генеральных Секретарей ООН отражен процесс формирования и развития концепции обеспечения международного мира.

Анализируемые в **первом параграфе «Роль ООН в создании и усовершенствовании системы поддержания международного мира и безопасности»** события и международно-правовые документы относятся к историческому периоду с 1945 по 1987 гг.

По ходу исследования исторической роли ООН в создании и усовершенствовании системы поддержания международного мира и безопасности раскрывается суть этой системы и отличия от аналогичной системы, предусмотренной ее предшественницей – Лигой Наций. Прогрессивная роль ООН заключается в том, что в рамках данной организации (в отличие от Лиги Наций) изначально были заложены предпосылки, которые должны были обеспечить ее эффективность в деле обеспечения международного мира и безопасности. Однако реализации беспрецедентной системы всеобъемлющей международной безопасности, предусмотренной Уставом ООН, препятствовала политическая обстановка «холодной войны», в которую оказалось вовлечено все мировое сообщество. Анализируя деятельность ООН (что особенно отчетливо проявилось в первые десять лет ее существования), можно сделать вывод о том, что ООН, как и Лига Наций 1930-х годов, стала лишь еще одним инструментом проведения политики отдельных членов международного сообщества.

Вместе с тем даже в условиях острой конфронтации на международной арене ООН внесла неоценимый вклад в обеспечение безопасных условий для жизни народов и развитие мирных отношений между ними в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

Кроме того, в этот трудный период ООН сделала в области международной безопасности два крупных шага вперед. Первый – это принятие резолюции «Единство в пользу мира», которая давала возможность Генеральной Ассамблеи ООН в случае блокирования деятельности СБ ООН предпринять меры по пресечению агрессии и установлению мира. Во-вторых, в результате импровизации был создан новый инструмент урегулирования конфликтов – операции ООН по поддержанию мира.

За первые сорок пять 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»).

Во втором параграфе **«Становление и этапы формирования концепции обеспечения международного мира и безопасности в постконфронтационный период»** на основе анализа докладов Генеральных Секретарей ООН рассмотрен процесс формирования и развития ооновской концепции обеспечения международного мира и безопасности в постконфронтационный период.

В строгом смысле слова универсальной и общепринятой концепции обеспечения международного мира и безопасности в рамках ООН не существует. Попытки ее оформления обозначились только после окончания «холодной войны». Миротворческая доктрина впервые нашла выражение в одобренном СБ ООН докладе Генерального Секретаря ООН Б. Бутроса Гали «Повестка дня для мира». Б. Бутрос Гали определил наиболее действенные меры применительно к поддержанию мира на планете и в качестве средств урегулирования споров и конфликтов обозначил следующие мероприятия: 1) превентивная дипломатия; 2) миротворчество; 3) поддержание мира; 4) постконфликтное миростроительство³.

Дальнейшее развитие концепция обеспечения мира и безопасности получила в докладе Б. Бутроса Гали «Дополнение» к Повестке дня для мира», а также в докладах нынешнего Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана, наиболее важным из которых является его доклад о работе Организации за 1998 год «Партнерство во имя всемирного сообщества».

Важное влияние на развитие концепции ооновского миротворчества оказал Доклад Брахими. Этим докладом, подготовленным по инициативе Генерального секретаря ООН и выпущенным в 2000 году, стал всесторонний обзор деятельности Организации Объединенных Наций по обеспечению мира и безопасности, составленный группой высокого уровня, созданной Генеральным Секретарем ООН и возглавляемой бывшим премьер-министром Алжира Лахда-

³ В главе II – «Definitions» эти меры названы – «preventive diplomacy», «peacemaking», «peace-keeping», «peace-building». См.: An Agenda For Peace. Preventive diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary-General, 17 June // SIPRI Yearbook. 1993. P. 68.

ром Брахими. В этом докладе наряду с широкими рекомендациями для Секретариата и государств-членов, особенно членов Совета Безопасности, было 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.

В работе отмечается, 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.

На основе анализа исследованных во втором параграфе документов диссертант приходит к следующим выводам. Во-первых, практической формой выражения концепции ооновского миротворчества являются операции ООН по поддержанию мира. Во-вторых, миротворческий механизм ООН, закрепленный Уставом ООН, не является застывшей структурой, он развивается вместе с международной ситуацией, и в ответ на нее. Достижения международно-правовой доктрины пока еще не воплотились в норму международного договора. Концепция обеспечения международного мира и безопасности постоянно эволюционирует, закрепляя новые средства урегулирования конфликтов, необходимость применения которых продиктована глобальными вызовами современности.

Во второй главе «Генезис и эволюция операций ООН по поддержанию мира: прикладные аспекты» анализируется становление и развитие ОПМ ООН, исследуются отдельные дискуссионные проблемы и аспекты их правового обеспечения. Соотношение терминов «эволюция» и «генезис» в работе определено следующим образом. Если эволюция – это процесс совершенствования ОПМ ООН (горизонтальное развитие), то генезис – это процесс возникновения операций ООН (вертикальное развитие). Больше всего этими терминами оперируют политологи и специалисты по теории международных отношений; в настоящем исследовании указанные термины рассмотрены сквозь призму международно-правового регулирования.

Рассмотрение генезиса и эволюции мироподдержания ООН как практики урегулирования конфликтов представлено в двух стадиях. Хронологические рамки первой стадии охватывают период с 1947 по 1987 гг., второй стадии – с 1988 года по настоящее время.

В этой части исследования отмечается, что мироподдержание ООН со времени окончания «холодной войны» претерпело кардинальные изменения. С течением времени оно становилось все более сложным, всеобъемлющим и опасным. От классической роли «нейтрального» буфера между сторонами, давшими на это свое согласие, оно перешло к операциям, направленным на проведение политических, экономических и социальных преобразований. Дан-

ная тенденция развилась в связи с тем, что большинство современных миротворческих операций стали представлять собой реакцию на внутренние, а не на межгосударственные конфликты. Во многих случаях представляется невозможным или нежелательным стараться восстановить положение в том виде, в котором оно существовало до конфликта. Вместо этого сторонам требуется помощь в строительстве нового общества. Для урегулирования многих существующих в настоящее время конфликтов международному сообществу во главе с ООН приходится заниматься реформированием дисфункциональных институтов, включая государственную администрацию, судебную систему и даже местные средства массовой информации. Таким образом, наряду с военными задачами неотъемлемыми элементами миротворческих операций ООН стали многие другие виды деятельности.

В первом параграфе «Правовое обоснование операций ООН по поддержанию мира» проведен юридический анализ природы операций ООН по поддержанию мира.

Хотя операции по поддержанию мира используются ООН с конца 40-х гг. XX века во все возрастающих размерах, четкой правовой регламентацией они не обладают, а их практические и теоретические аспекты остаются предметом дискуссий до сих пор.

ОПМ ООН возникли в качестве ответной стратегии Совета Безопасности на такие ситуации, в которых применение предусмотренных в главе VI Устава ООН мирных средств разрешения разногласий между конфликтующими сторонами не оказало нужного эффекта или потерпело неудачу, а применение силы согласно Главе VII Устава ООН оказалось невозможно. Генеральный Секретарь ООН Даг Хаммершельд в доказательство юридического обоснования ОПМ ООН сослался на несуществующую «главу шесть с половиной».

Неоспоримый факт заключается в том, что «операции по поддержанию мира» – термин не употребляемый в Уставе ООН. ОПМ ООН представляют собой неофициальное развитие основных положений Устава. Четкого юридического обоснования мироподдержания ООН ни в главе VI, ни в главе VII Устава ООН нет. Элементы международно-правового обеспечения операций ООН по поддержанию мира могут быть найдены в ст. ст. 39, 40, 41, 42 и других статьях главы VII, ст. 29, п. 2 ст. 11 и п.1 ст. 24 Устава ООН.

Кроме того, юридическое обеспечение ОПМ ООН вытекает из подразумеваемых полномочий ООН, направленных на достижение их главной цели: поддержания международного мира и безопасности посредством принятия эффективных коллективных мер. Тот факт, что Устав ООН прямо предусматривает в главе VII определенные меры, представляющие собой принудительную акцию, направленную против агрессора, не может означать исключения или запрещения других действий, предназначенных для того, чтобы обеспечить в иной форме достижения основных целей ООН. При таких условиях утверждение, что операции по поддержанию мира могут осуществляться только в соответствии с положениями главы VII, ведет не только к тому, что проведение таких акций становится невозможным. В результате можно поставить под сомнение саму реализацию главной цели ООН, которая предполагает достижение и

поддержание международного мира и безопасности, будучи четко обозначенной в п. 1 ст. 1 Устава ООН.

Следует отметить, что дискуссии, относительно содержащейся в Уставе ООН правовой базы для проведения операций по поддержанию мира сейчас не имеют практического значения. За более чем полувековой опыт проведения миротворческих операций ООН сложились практика их осуществления и соответствующие международно-правовые нормы, которые развиваются и изменяются в связи с расширением диапазона миротворческих операций ООН. Были наработаны, утвердились в практике и стали общепризнанными основные принципы планирования и проведения ОПМ (принципы согласия, беспристрастности и неприменения силы за исключением случаев самообороны), разработаны стандартные оперативные процедуры деятельности ОПМ, типовые соглашения о статусе сил и статусе миссий в странах пребывания ОПМ и др. Были одобрены многочисленные резолюции Совета Безопасности ООН по конкретным операциям по поддержанию мира, а также заявления Председателя Совета Безопасности ООН по различным частным и общим аспектам подготовки и проведения ОПМ, которые в совокупности и представляют собой солидный международно-правовой массив, имеющий определенное нормоустанавливающее значение. Вместе с тем представляется необходимым переходить в области ооновского миротворчества от метода импровизации, к разработке целостной системы принципов, инструментов и процедур миротворческой деятельности ООН, при ведущей роли ее главного органа – Совета Безопасности, которая бы обеспечивала правовую обоснованность и легитимность предпринимаемых Советом Безопасности миротворческих акций. При подготовке свода необходимо учесть предложение Генерального Секретаря ООН, высказанное в Докладе «Дополнение» к «Повестке дня для мира» о включении в этот свод таких принципов, как разработка согласованных механизмов консультаций между ООН и региональными организациями, уважение примата ООН, предусмотренного Уставом ООН, четкого определения и распределения выполняемых функций во избежании дублирования деятельности, межорганизационного соперничества, для обеспечения признания всеми государствами сложившихся в практике ООН базовых принципов проведения ОПМ.

Главный вывод, сформулированный в заключении параграфа сводится к тому, что правовое обоснование необходимости привлечения вооруженных сил ООН для проведения операций по поддержанию мира и принудительных мер следует поставить на новый качественный уровень.

Второй параграф «Операции ООН по поддержанию мира в период «холодной войны» 1947-1987 гг. и формирование в практике ООН принципов их проведения» содержит конструктивный анализ ОПМ ООН периода «холодной войны». Процесс эволюции ОПМ ООН позволяет выделить три аналитических периода: генезис ОПМ ООН, утвердительный период и статический период.

Генезис ОПМ ООН 1947-1956 гг. Три операции, учрежденные в этот период, положили начало процессу формирования мироподдержания как инструмента ООН: Специальная комиссия на Балканах (UNSCOB) 1947 г.; Орган ООН

по наблюдению за выполнением условий перемирия на Ближнем Востоке (ОНВУП) 1948 г.; Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (ГВНООНИП) 1949 г. Центральным элементом всех миссий было присутствие невооруженных военных наблюдателей, которые вошли в историю ОПМ ООН как «голубые береты». Характерным было также, что все три миссии учреждались в условиях межгосударственных конфликтов и в их функции сводились к наблюдению за прекращением огня, созданию буферных зон, установлению фактов.

В официальных источниках ООН, отечественной и зарубежной литературе первой «чистой» ОПМ ООН считается Орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия, учрежденный в мае 1948 г. на Ближнем Востоке (ОНВУП). Однако UNSCOB ценна как пример ооновского мироподдержания, положивший начало формированию ключевого принципа – беспристрастности. Она явилась первой попыткой ООН по размещению групп наземных наблюдателей, состоявших из беспристрастного военного персонала. Третья, последняя миссия рассматриваемого периода – Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (ГВНООНИП) – была развернута в 1949 г. для контроля за выполнением условий соглашения между Индией и Пакистаном о прекращении военных действий.

Генезис мироподдержания был связан с учреждением миссий военных наблюдателей, что обеспечило базу, на которой развивались более обширные и амбициозные ОПМ последующего периода «холодной войны». В этот период зародились основные элементы ОПМ ООН – согласие, беспристрастность и присутствие военного контингента. Однако были сформулированы лишь в следующем – утвердительном периоде.

Утвердительный период 1956-1974 гг. Утвердительный период ознаменовался учреждением 9 новых ОПМ, которые были и более амбициозными, и более разнообразными по природе по сравнению с предшествующими. Рассматриваемый период демонстрирует формирование характеристик мироподдержания в том смысле, что факторы согласия, не использования силы, присутствие военного персонала эволюционировали в укоренившиеся принципы мироподдержания.

С точки зрения эволюционного процесса наиболее значимыми и показательными ОПМ этого периода явились Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС ООН I) и Операция ООН в Конго (ОНУК). Учреждение первой ознаменовало собой новую веху в истории ОПМ ООН, так как при ее проведении впервые использованы вооруженные силы государств-членов ООН – «голубые каски». От «голубых беретов» периода 1947-56 гг. состав сил «голубых касок» отличался большим размером и укомплектованностью. Максимальная численность ЧВС ООН I достигала 6 тыс. человек из 11 стран. Если ГВНООНИП основывалась для *наблюдения* за линией прекращения огня между Индией и Пакистаном, то ЧВС ООН I была учреждена для *обеспечения* прекращения огня между противоборствующими сторонами (Израилем и Египтом) – значительный шаг вперед для ооновского мироподдержания. Важно отметить, что отличает ЧВС ООН I от принудительной акции, предусмотренной Главой VII Уста-

ва ООН, тот факт, что она осуществлялась с *согласия* Египетского правительства и главной ее целью было *обеспечить* уход оккупантов. ЧВС ООН I особенно важна для ооновского мироподдержания, так как установила ряд принципов, которые были использованы в последующих операциях (ОНУК, ВСООНЛ, СОООНР, ВСООНК и др.). Они коснулись вопросов относительно статуса мироподдерживающих сил, их иммунитетов и привилегий, гражданской юрисдикции и свободы движения. Начиная с Операции ООН в Конго в 1960-1964 гг. широко стал использоваться гражданский персонал. Маррак Гулдинг, являясь в указанный период заместителем Генерального Секретаря ООН по ОПМ, описывал этот период как «золотую эру» ООН, в течение которой были учреждены 9 из всех 13 операций ООН, развернутых с 1947-1988 гг.

Статический период 1974-1987 гг. Третий период резко отличается от предшествующих ему 18 лет тем, что его результатом стало учреждение лишь одной ОПМ ООН в марте 1978 г. – Временных сил ООН в Ливане (ВСООНЛ). Одновременно на протяжении статического периода продолжали свое существование другие миссии – ОНВУП, ГВНООНИП, ВСООНК. Значительное сокращение деятельности ООН по мироподдержанию стало реакцией на факт ооновского перенапряжения. ВСООНЛ продемонстрировали все недостатки деятельности ООН по поддержанию мира, которые начали проявляться еще в утвердительный период: высокая финансовая стоимость, отказ ряда членов выплачивать взносы, потеря согласия и кооперации между спорщиками – все указывало на то, что успех ОПМ ООН зависит от многих факторов. Миссия показала, что операции ООН могут быть успешными при наличии ряда условий: кооперации среди спорщиков, интереса великих держав, адекватных кадровых и финансовых ресурсов.

В завершение параграфа диссертантом подведены итоги и сделаны выводы. Деятельность ООН по поддержанию мира была рождена потребностью. Это была реакция *ad-hoc* на международные кризисы, которая предполагала вмешательство военных сил для создания буфера между враждующими сторонами и уменьшения опасного военного положения конфликтующих сторон. Чтобы уменьшить конфликт и увеличить безопасность, сила должна была быть *легитимной, нейтральной и беспристрастной*. Легитимность обеспечивалась согласием воюющих сторон; нейтралитет и беспристрастность – многонациональным сложением сил, а также фактом использования легкого стрелкового вооружения и правилами управления, которые строго ограничили использование силы случаями самообороны. Рассматриваемый период биполярной конфронтации характеризуется единым подходом к мироподдержанию ООН: главные страны-поставщики отрядов оформили знаменательное согласие о том, что есть мироподдержание и когда оно должно использоваться⁴. Практически все операции по поддержанию мира, проводившиеся до 1988 г. представляли собой то, что называется «традиционными» операциями по поддержанию мира. По большей части они были военными как по составу сил, принимавших в них участие, так и по своим функциям, сводившимся к поддержанию спокойствия

⁴ Stephen J. Stedman. Consent, Neutrality, and Impartiality in the Tower of Babel and on the Frontlines: United Nations Peacekeeping in the 1990's. // Managing Arms – UN, N.-Y. and Geneva, 1996. P.36.

на линии фронта, с тем, чтобы у миротворцев было время договориться о политическом урегулировании конфликта. В период с 1948 по 1989 гг. ОПМ главным образом были связаны с наблюдением за состоянием мира, с поддержанием мира путем создания «буфера» между враждующими сторонами. Оружие при осуществлении ОПМ применялось только в чрезвычайных ситуациях. ОПМ должны были обеспечить статус кво.

В третьем параграфе «Операции ООН по поддержанию мира в постконфронтационный период» характеризуется роль ООН в обеспечении международного мира и безопасности после окончания «холодной войны».

После того как ослабла напряженность периода «холодной войны» и миру стали угрожать вспыхивающие во многих регионах этнические и национальные конфликты, число операций ООН резко возросло, увеличилась сложность стоящих перед ними задач. Если первоначально в задачи ОПМ входили: прекращение или сдерживание военных действий и создание тем самым условий для успешной реализации миротворческих мер; или наблюдение за соблюдением временного или окончательного перемирия, как результата миротворческих усилий, то в последнее десятилетие XX века появилась необходимость предварительного превентивного развертывания ОПМ ООН еще до начала применения мирных средств.

Характер операций по поддержанию мира коренным образом изменился с 1988 года, когда масштабы этих операций расширились, выйдя за пределы традиционного наблюдения за границей, включив деятельность по миростроительству (например, расчистка мин в Камбодже) и доставку чрезвычайной помощи (в Сомали и Боснии). Гражданские лица сыграли жизненно важную роль в операциях ООН в Намибии, Сальвадоре и Камбодже, выполняя задачи, варьирующиеся от государственной администрации до наблюдения за выборами и расследования нарушений прав человека. Таким образом «традиционное» мироподдержание постепенно уступало место комплексным, интегрированным операциям, требующим сочетания политических, военных и гуманитарных действий. Операции по поддержанию мира включили существенный гражданский компонент, который придал им новое дыхание в процессе урегулирования конфликтов. Вместо того чтобы заниматься только поддержанием прекращения огня в ожидании переговоров о политическом урегулировании, силы по поддержанию мира развертываются с целью содействия политическому урегулированию. Это предполагает привлечение сил по поддержанию мира к такой деятельности, как разоружение и демобилизация ополчений, наблюдение за выборами и надзор за полицейскими формированиями и их подготовка. Из пассивного наблюдателя войска по поддержанию мира превращаются в активного участника процесса политического урегулирования.

За первые годы постконфронтационного периода миротворчество претерпело серьезные изменения в правовом отношении. «Законные» операции сменились неопределенными с юридической точки зрения и даже явно противоречащими Уставу ООН акциями. В конце 1990-х годов, стало характерным воплощение в практику доктрины вмешательства. Действия НАТО на Балканах, а также положения новой стратегической концепции Альянса поставили

под сомнение не только отдельные компоненты, но и фундаментальные принципы международного права. Нарушенными оказались положения, закрепленные в Уставе ООН. Применена военная сила без санкции Совета Безопасности ООН, осуществлено вмешательство во внутренние дела суверенного государства в форме так называемой гуманитарной интервенции. Затем последовали противоправные акции США и их союзников в Афганистане и Ираке в 2002 и 2003 гг. соответственно⁵.

В соответствии с главой VII Устава ООН Совет Безопасности может предпринимать действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии. В ряде случаев Совет Безопасности уполномочивал государства-члены использовать все необходимые средства – включая вооруженную силу – для достижения объявленной цели. Согласие сторон в этих случаях не является обязательным⁶. С разрешения Совета Безопасности государства-члены создавали коалиции для осуществления совместных военных действий, например во время конфликта в Корее в 1950 году, а позднее – после вторжения Ирака в Кувейт, в Сомали и Руанде, в Гаити – для восстановления законного правительства, в Боснии и Герцеговине, в Албании и в Восточном Тиморе.

Однако применение силы от имени ООН какой-либо державой не урегулировано в Уставе ООН. В связи с этим диссертант приходит к выводу о необходимости четкого разграничения операций по поддержанию мира и принуждения к миру, а также разработки дополнительного протокола к Уставу ООН, закрепляющего законность многонациональных операций с применением силы.

В третьей главе **«Механизм ооновского миротворчества: опыт прошлого и современные тенденции развития деятельности ООН по поддержанию мира»** анализируется современный механизм ооновского миротворчества как результат более полувековой эволюции мироподдержания.

В широком смысле под операциями по поддержанию мира до недавнего времени понимались все средства и методы, которые были применены Организацией Объединенных Наций для регулирования конфликтов (посредничество Генерального секретаря ООН; представительство ООН с целью содействия урегулированию конфликтов; миссии по оказанию помощи в постконфликтный период, группы наблюдателей, а также военные наблюдатели и миротворческие вооруженные силы)⁷. В 2000 году Докладом Брахими было предложено закрепить процесс эволюции механизма ооновского миротворчества и объединить понятием «операции в пользу мира» (peace operation) все направления ооновской деятельности:

- превентивную дипломатию и миротворчество (conflict prevention and peacemaking);

- поддержание мира (peacekeeping);

⁵ Более подробно см.: Правовой департамент МИД России «правовая оценка применения силы против Ирака»; Хлестов О.Н. «Удастся ли США изменить систему международной безопасности?»; Замятин В.Ю. «Военная операция «Freedom of Iraq» и международное право» // Московский журнал международного права. 2003. №4.

⁶ См. официальный сайт ООН: <http://www.un.org/russian/peace/pko/peaceque.htm>.

⁷ См. например: Russell R.B. Development by United Nations of Rules relating to Peace-keeping, in: Proceeding of the American Society of International Law. Vol. 59, 22-24. April 1965, P. 53-54; Rikhye I.J. The Thin Blue Line. International Peace-keeping and Its Future. 1974. P. 10-11.

- миростроительство (peacebuilding).

В первом параграфе «Миротворчество» подробно исследован процесс развития мирных средств урегулирования споров и конфликтов, а также освещена эволюция переговорного процесса в рамках ООН.

Такой метод предотвращения и урегулирования споров и конфликтов, как миротворчество (peacemaking), иногда называемый также установление мира или в поощрение к миру в последние годы получил широкое распространение. Термин «миротворчество» был запущен в оборот Советом Безопасности на его первом заседании на высшем уровне 31 января 1992 г. Миротворчество обязательно должно предшествовать операциям по поддержанию мира, и применяться к урегулированию спора, с тем, чтобы не допустить его перерастания в конфликт. В ходе осуществления данного метода используются мирные средства разрешения споров и конфликтов, многие из которых перечислены в главе VI Устава ООН. Это, в частности, переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство и обращение к региональным органам или соглашениям. Изложенные в главе VI Устава ООН средства урегулирования споров и разрешения конфликтов, получили дальнейшее развитие в различных декларациях, принятых Генеральной Ассамблеей, в том числе в Манильской декларации 1982 года о мирном разрешении международных споров, Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1987 г., и в Декларации 1988 года о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в этой области.

Анализ использования в рамках ООН традиционных средств предотвращения и ликвидации конфликтов на протяжении всей истории существования ООН позволяет диссертанту сделать вывод о том, что предпочтение отдается средствам, непосредственно контролируемым сторонами: переговорам, добрым услугам и посредничеству. Переговоры имеют фундаментальный характер, поскольку именно они в своей вековой качественной эволюции привели к созданию таких институтов, как международные конференции и международные организации, и заключенные в ходе переговоров международные конвенции, как общие, так и специальные, являются основным источником международного права, в том числе и в области мирного разрешения споров и конфликтов. Развитие института переговорного процесса имеет длительную историю, которая позволяет проследить и отдельные недостатки этого инструмента, проявляющиеся, в частности, в хрупкости и недолговечности достигнутых договоренностей, особенно в политической области, а также отсутствие надлежащего контроля со стороны мирового сообщества.

По ходу исследования отмечается довольно редкое обращение сторон в конфликте к таким средствам мирного урегулирования с помощью третьей стороны, как арбитраж, согласительная и судебная процедура и др. Объясняется это рядом причин. Прежде всего, использование каждого из названных средств сопряжено с довольно затяжной, не известной сторонам процедурой их задействования, и это в условиях быстро развивающегося конфликта удерживает

стороны от их применения. Немаловажно и то, что стороны практически не имеют возможности контролировать ход решения спорных вопросов, составляющих суть конфликта. В ряде случаев исключается использование этих процедур для сторон во внутреннем конфликте, так как, например, в Международном Суде ООН сторонами в деле могут быть только государства. Учитывается и то, что при применении названных процедур для каждой из сторон существует весьма серьезный риск проиграть дело и тем самым позволить третьей стороне определять свою участь в конфликте. Вместе с тем оставлять урегулирование конфликта целиком на усмотрение сторон также не представляется разумным и обоснованным с политической и юридической точек зрения, поскольку разрастающийся конфликт может и зачастую представляет серьезную угрозу поддержанию регионального мира и безопасности, а нередко затрагивает жизненно важные интересы всего международного сообщества. В связи с чем отчетливо прослеживается новая тенденция ко все большему задействованию региональных организаций в целях осуществления контроля за конфликтами и для перевода конфликта в мирное русло.

Организация Объединенных Наций располагает обширным опытом в применении мирных средств, и если споры и конфликты остаются неурегулированными, то не потому, что не известны методы мирного урегулирования споров или их недостаточно. Причиной тому является, во-первых, отсутствие у сторон политической воли добиваться урегулирования своих разногласий с помощью средств, предусмотренных главой VI Устава, и, во-вторых, отсутствие у третьей стороны, если выбрана такая процедура урегулирования, соответствующих рычагов. Также в условиях конфликтов нового поколения обнаружился явный недостаток квалифицированных специалистов в области превентивной дипломатии и мирного урегулирования споров и конфликтов, что подчас приводило к срывам и сбоям процессов миротворчества. Многие исследователи справедливо отмечают в качестве одной из серьезных причин безразличное отношение международного сообщества к той или иной конкретной проблеме или взгляд на нее как на периферийную и недостойную внимания ООН (ситуация в Руанде и др.)⁸.

Во **втором параграфе «Превентивная дипломатия»** дается определение термину «превентивная дипломатия» и проводится отграничение от смежных с ним понятий – дипломатия, миротворчество, операции по поддержанию мира. В рамках современных операций в пользу мира превентивная дипломатия может быть определена как действия, направленные на предупреждение возникновения споров между сторонами, недопущение перерастания существующих споров в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения.

90-е гг. XX века очевидно продемонстрировали, что для ООН предотвращать споры и конфликты легче, чем решать, к тому же политическая карта вооруженных конфликтов существенно расширилась. В 1992 году Генеральный Секретарь ООН Б.Б. Гали значительную часть доклада «Повестка дня для ми-

⁸ См.: Самвелян Т.Э. Мирное урегулирование споров в международном праве и международных отношениях: Дис...канд. юр. наук. М., 1998. С. 92.

ра» посвятил превентивной дипломатии, как важному средству урегулирования споров и конфликтов традиционными невоенными средствами. Его попытка определить превентивную дипломатию в рамках главы VI Устава ООН в конечном счете привела к запутыванию основных дефиниций широкомасштабной концепции обеспечения мира.

В 2000-2001 годах Кофи Аннан назвал предотвращение основой всей системы международной безопасности: профилактика лучше лечения. Стратегии предотвращения должны быть направлены на ликвидацию коренных причин конфликтов, а не просто их внешних проявлений в виде насилия. Он также определил превентивную дипломатию и превентивные меры как политические инструменты обеспечения мира и безопасности, выделив их в группу мер, предваряющих правовые (миротворческие) и военные (операции по поддержанию мира, принудительные меры) действия.

Таким образом, если Б.Б. Гали предполагал неразрывность превентивной дипломатии и миротворчества, то Кофи Аннан отвел предотвращающим механизмам особое место в системе мер по обеспечению международного мира и безопасности. «Хотя предотвращение является ключевым элементом усилий ООН по обеспечению безопасности человека, – отметил К. Аннан в докладе для Ассамблеи тысячелетия⁹, – следует признать, что даже самые хорошие стратегии предотвращения и сдерживания могут привести к неудаче, что требует привлечений дополнительных мер». В их число вошли защита прав человека на основе международных конвенций, операции по поддержанию мира, санкции, сокращение вооружений. Концепция превентивной дипломатии получила существенное подкрепление в виде дополнительных превентивных мер, обеспеченных правовым и военно-политическим содержанием. Она претерпела значительные изменения и постепенно обрела явно оперативное содержание.

В заключение параграфа диссертант отмечает ряд положений, которые могли бы служить укреплению превентивного потенциала. Речь идет в частности о разработке международных норм и режимов, регулирующих некоторые из источников и ускорителей конфликтов; о создании правовых механизмов в отношении природных ресурсов, борьба за которые часто становилась фактором, препятствующим обеспечению мира; о разработке норм, регулирующих рациональное использование природных ресурсов для стран, выходящих из состояния конфликта или находящихся на грани конфликта. Среди этих предложений следовало бы отметить идею более тесного взаимодействия ООН с региональными организациями, которые взяли на себя ведущую роль в создании рыночных механизмов предотвращения; предложение о том, чтобы ООН извлекала пользу из обмена информацией и аналитическими данными с региональными системами раннего предупреждения; о разработке нормативных стандартов, которые могут служить руководством в контексте превентивной деятельности. Особый интерес представляет предложение о разработке ООН совместно с региональными организациями рамочных норм в отношении прав меньшинств и

⁹ К. Аннан Мы – народы. Роль ООН в XXI веке. Док. ООН: А/54/2000. П. 208.

защиты демократически избранных правительств от их отстранения от власти неконституционным путем.

В третьем параграфе «**Миростроительство – новый этап в деятельности ООН по поддержанию мира**» рассматриваются предпосылки становления одного из важнейших направлений ооновской деятельности – миростроительства. Миростроительство – это деятельность, проводимая после окончания конфликта с целью восстановить основы мира и дать инструменты для того, чтобы на этих основах построить нечто более значительное, чем просто отсутствие войны. Этот термин прямо не предусмотрен Уставом Организации, и также как и ОПМ, является ее изобретением. Впервые этот термин был употреблен в 1992 году в Докладе бывшего Генерального Секретаря ООН Б. Гали «Повестка дня для мира»¹⁰.

Вплоть до окончания «холодной войны» операции ООН по поддержанию мира в большинстве случаев имели традиционные мандаты на контроль за прекращением огня и не имели никаких прямых обязанностей в плане миростроительства. Сегодня в большинстве случаев мандаты на поддержание мира выходят за рамки классических миссий прошлого, подразумевавших размещение легковооруженных сил между армиями, и включают оказание помощи местным властям в самых разнообразных областях: оказание гуманитарной помощи и решение минной проблемы; разоружение, демобилизация и реинтеграция бывших комбатантов; обучение полицейских и судебных работников; наблюдение за осуществлением прав человека; оказание помощи в проведение выборов и укреплении национальных учреждений для обеспечения того, чтобы будущие проблемы решались демократическим путем без применения насилия.

После окончания «холодной войны» деятельность ООН по поддержанию мира часто сочеталась с миростроительством в комплексных операциях в пользу мира, развертываемых в условиях внутригосударственных конфликтов. Опасности и затраты связанные с такими операциями, являются гораздо более значительными, чем в случае традиционного поддержания мира, которое занимается симптомами, а не источниками конфликтов и не имеет присущей ему «стратегии ухода».

Первоначально, в 90-х годах XX века, перспективы осуществления этих миссий казались радужными: операции по осуществлению мирных соглашений были ограниченными по срокам, а не бессрочными, а успешное проведение национальных выборов служило хорошей «стратегией ухода». Однако с тех пор операции ООН, как правило, развертывались тогда, когда конфликт не привел к победе одной из сторон: либо конфликт зашел в тупик по военным причинам, либо международное давление привело к приостановлению военных действий, т.е. так или иначе, конфликт не завершился. Таким образом, операции ООН стали разворачиваться не столько в постконфликтных ситуациях, сколько для создания таких ситуаций. Иными словами, они пытались перевести незавершенный конфликт с военной на политическую арену.

¹⁰ Доклад Генерального Секретаря о работе Организации в 1992 г. «Повестка дня для мира» от 31.07.1992. Док. ООН: A/47/277-S/24111.

В комплексных операциях в пользу мира задача мироподдержателей, участвующих в операции, заключается в том, чтобы сохранить безопасные местные условия для миростроительства, а задача тех, кто занимается миростроительством, – поддержать политические, социальные и экономические изменения, позволяющие создать безопасные самоподдерживающиеся условия. Таким образом, мироподдержатели и миростроители являются неразлучными партнерами в комплексных операциях: хотя миростроители не могут функционировать без поддержки со стороны миротворцев, миротворцы не могут уйти без деятельности миростроителей. Диссертантом отмечено, что важным компонентом миростроительства является соблюдение силами ООН норм международного гуманитарного права.

Предпосылки для более эффективного миростроительства в настоящее время уже имеются. ООН уже завершила формирование специального координационного центра – Комиссии по миростроительству¹¹.

В четвертом параграфе «Операции ООН по поддержанию мира» на основе обобщенного опыта урегулирования конфликтов освещается современное понимание операций ООН по поддержанию мира.

Операции ООН по поддержанию мира подразделяются на две широкие категории, оформившиеся в период «холодной войны»:

- миссии военных наблюдателей в составе сравнительно небольшого числа невооруженных офицеров, перед которыми ставятся такие задачи, как наблюдение за выполнением договоренностей о прекращении огня, контроль за выводом войск или патрулирование границ и демилитаризованных зон;

- миротворческие силы в составе военнослужащих национальных контингентов, развернутых для выполнения задач, аналогичных тем, которые выполняют военные наблюдатели, а также нередко для того, чтобы служить буфером для противоборствующих сторон.

Хотя мандаты операций, подпадающих под одну категорию, отличны по природе от другой, существенные характеристики обеих категорий мироподдержания одинаковы. По этому поводу Алан Джеймс отметил, что поддержание мира характеризуется 4 основными элементами, которые одновременно отличают операции по поддержанию мира от принуждения, и от других видов ооновской деятельности: личный состав должен иметь военную природу, не угрожающий характер и использовать силу для самообороны, соблюдать принцип беспристрастности¹².

Накопленные с годами знания и опыт составили основу для постановки новых миротворческих задач, таких, как превентивная дипломатия, создание временной администрации для управления районом в постконфликтный период, обеспечение охраны при доставке гуманитарной помощи и оказание помощи в создании стабильных и безопасных условий для осуществления усилий, направленных на укрепление мира после завершения конфликта. Эволюция операций ООН по поддержанию мира с учетом меняющихся потребностей про-

¹¹ 23 июня 2006 года было проведено первое Учредительное заседание Комиссии ООН по миростроительству.

¹² См.: James A. Peacekeeping in international politics. London, 1990. P. 1-7.

явилась в том, что все большее количество операций по поддержанию мира теперь приходится на третью категорию:

- многокомпонентные операции в составе военнослужащих, гражданских полицейских и другого гражданского персонала, которые привлекаются к решению задач по оказанию содействия в создании политических институтов и расширении их базы, работая совместно с правительствами, неправительственными организациями и местными гражданскими группами, предоставлении чрезвычайной помощи, демобилизации бывших комбатантов и их реинтеграции в общество, обезвреживании мин, организации и проведении выборов и создании условий для устойчивого развития.

Таким образом, поддержание мира трансформировалось из традиционной, преимущественно военной модели обеспечения соблюдения прекращения огня и разъединением сил после межгосударственных войн в комплексную модель, состоящую из многочисленных военных и гражданских элементов, которые взаимодействуют между собой в целях установления мира в опасных условиях после гражданских войн.

Деятельность ООН по поддержанию международного мира и безопасности прошла эволюционный путь развития, в начале которого были выработаны ее основополагающие принципы: беспристрастность, нейтралитет, ограниченное случаями самообороны применение оружия, ну и, пожалуй, самый важный – согласие конфликтующих сторон на урегулирование спора с помощью 3-х лиц. Однако история свидетельствует, что в ходе проведения многочисленных операций по поддержанию мира все эти принципы подверглись новой интерпретации. По-прежнему общепризнанным является, что согласие сторон конфликта, беспристрастность и использование силы в порядке самообороны должны оставаться краеугольными принципами поддержания мира. Однако опыт свидетельствует, что слепое следование – не всегда залог успеха (например, так случилось в Руанде, Боснии и Герцеговине и др.).

В связи с этим Докладом Брахими предлагается ряд рекомендаций по повышению эффективности ОПМ ООН через новое видение их базовых принципов. Основные положения сводятся к следующему:

1. Беспристрастность в современных операциях должна означать соблюдение принципов Устава ООН и целей мандата, но такая беспристрастность не должна быть равнозначна нейтралитету или равному общению со всеми сторонами конфликта, что может сводиться к политике умиротворения. В некоторых случаях местными сторонами могут быть не равные в моральном отношении субъекты, а явные агрессоры и жертвы (например, как в Руанде).

2. В мандатах должны быть четко закреплены полномочия операции на применение силы. Это означает большие по численному составу, лучше оснащенные и более дорогостоящие силы, способные создавать угрозу убедительного сдерживания, в противовес символическому и не угрожающему присутствию, которым характеризуется традиционная деятельность по поддержанию мира.

Нельзя не заметить, что желание, выраженное в Докладе Брахими, придать ОПМ ООН новые характеристики идет в разрез с изначальными определениями

ОПМ ООН. Так, В.Н. Федоров отмечает, что операции ООН по поддержанию мира имеют специфические особенности, коренным образом отличающие их от предусмотренных Уставом ООН действий военно-воздушных, морских и сухопутных сил, которые предоставляются в распоряжение Совета Безопасности согласно ст. 43 Устава ООН и наделены правом применять военную силу и принуждение в целях обеспечения выполнения решений Совета Безопасности. В отличие от них операции ООН по поддержанию мира предпринимаются с согласия конфликтующих сторон и не могут служить орудием внешнего насилия или принудительным средством одностороннего вмешательства, не должны наносить ущерба в том или ином споре и призваны служить своеобразным «буфером» между конфликтующими сторонами и сглаживать разногласия между ними. ОПМ ООН не носят принудительного характера, поскольку военная сила при их проведении может быть применена только в случае самообороны¹³.

Могут ли ОПМ ООН эволюционировать в операции по принуждению мира? Справедливо на этот счет мнение бывшего заместителя Генерального Секретаря ООН Маррака Гулдинга: «Эволюция подразумевает сравнительно неторопливый процесс, в пределах которого изменения происходят медленно и по возрастающей. Этому определению, однако, не удовлетворяет манера, в которой происходили изменения ортодоксальной концепции мироподдержания»¹⁴. Как свидетельствует данное высказывание и проведенное исследование, поддержание мира прошло то, что Маррак Гулдинг более подходяще назвал «принудительной эволюцией». Использование силы в действиях по поддержанию мира в конце XX века создало предпосылки к появлению категории «третье поколение» ОПМ¹⁵. В диссертационном исследовании подчеркивается, что операции, осуществляющие меры принуждения не могут классифицироваться как «операции по поддержанию мира», потому что они не отвечают существенным принципам мироподдержания: согласию и беспристрастности. Поэтому, «если *modus operandi* операции идет вне поведения, характерного для мироподдержания, она не может быть формой последнего, вроде ее «второго поколения»¹⁶.

В пятом параграфе «Роль экономических санкций, вводимых СБ ООН, в обеспечении международного мира и безопасности» определяется роль и место экономических санкций ООН в урегулировании конфликтов. На основе проведенного исследования диссертант приходит к выводу, что основной упор ООН долгое время делала на применении мер диспозитивного характера (переговоры, добрые услуги, посредничество, обследование, обращение к региональным организациям, реторсии, временные меры по статье 40 Устава ООН, необязательные санкции, вводимые в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи и осуществляемые государствами индивидуально или коллективно и др.) и лишь в исключительных случаях прибегала к применению

¹³ Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций // Курс международного права: Т.6. М., 1992. С.65.

¹⁴ Goulding Marrack. The Evolution of UN Peacekeeping // International Affairs, v. 69. 1993. P. 451.

¹⁵ В отечественной литературе подобной классификации ОПМ ООН придерживаются, к примеру: Хохлышева О.О. Миропонимание, миротворчество, миросохранение: опыт XX столетия. 2002. С. 397.; Тузмухамедов Б.Р. Правовые основы проведения операций по поддержанию мира в СНГ // Московский журнал международного права. 2000. № 2. С. 82.

¹⁶ James A. Peacekeeping in international politics. London, 1990. P. 223.

обязательных санкций и других принудительных мер, не связанных с использованием вооруженных сил. И такой подход позволял более или менее удовлетворительно решать ряд международных споров и конфликтов (по некоторым подсчетам свыше 100), выносимых на рассмотрение ООН.

В последние годы в ООН стал проявляться своего рода «санкционный синдром» – стремление шире и активнее применять санкции и другие принудительные меры, иногда при игнорировании все еще имеющихся политико-дипломатических возможностей и средств. Особенно часто к санкциям стали прибегать в конце XX – начале XXI в. Неслучайно 90-е годы прошлого столетия получили название «декада санкций»¹⁷. Именно в этот период Совет Безопасности применял всеобъемлющие или частичные санкции в семь раз чаще, чем за предшествующие 45 лет «холодной войны» (всего два раза – против Южной Родезии в 1966 г. и Южной Африки в 1977 г.¹⁸). Санкции вводились Советом Безопасности ООН против Ирака (1990 г.), бывшей Югославии (1991, 1992 и 1998 гг.), Ливии (1992 г.), Либерии (1992 г.), Сомали (1992 г.), Камбоджи (1992 г.), Гаити, (1993 г.), Анголы (1993, 1997 и 1998 гг.), Руанды (1994г.), Судана (1996 г.), Сьерра-Леоне (1997г.) и Афганистана (1999 г.). Из последних примеров: в 2004 г. эмбарго на поставки оружия введено Советом Безопасности в отношении Кот-д'Ивуара, в 2005 году замораживание «средств, финансовых активов и экономических ресурсов» в отношении Судана¹⁹.

Обобщая изложенное, диссертантом отмечаются основные положения, касающиеся рассматриваемого вопроса. Во-первых, применение санкций является радикальной мерой, и они должны допускаться после того, как исчерпаны мирные средства урегулирования спора или конфликта, и только тогда, когда Совет Безопасности ООН определил существование угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Во-вторых, санкции могут играть роль эффективного инструмента разрешения конфликтов, являясь элементом общей стратегии превентивной дипломатии или миростроительства. Необходимо дальнейшее совершенствование этого важного инструмента и повышать его эффективность в соответствии с положениями Устава ООН и нормами международного права.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, делаются основные выводы, а также формулируются рекомендации и предложения.

По теме диссертации опубликованы следующие статьи:

1. Снегина С.Н. Новое в деятельности ООН по поддержанию мира // Институт социально-экономических и правовых наук, Академия наук Республики Татарстан. Теоретико-методологическое обеспечение социально-экономического, правового и политического развития РТ. Научные труды со-

¹⁷ См.: Cortright D., Lopez J. The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990. N.-Y., 2000.

¹⁸ S/RES/232 (1966) 16 December 1966; S/RES/418 (1977) 4 November 1977.

¹⁹ S/RES/1572 (2004) 15 November 2004; S/RES/1591 (2005) 28 March 2005.

трудников, аспирантов и соискателей. Т. XX. – Казань: Изд-во «Фэн», 2004. – С. 264-271.

2. Снегина С.Н. Миростроительство в рамках деятельности ООН по поддержанию мира // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 5, часть 1. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2004. – С. 114-119.

3. Снегина С.Н. Развитие деятельности Совета Безопасности ООН в деле обеспечения мира // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 6 / Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2005. – С. 421-424.

4. Снегина С.Н. Превентивная дипломатия и механизм ее реализации в рамках ООН // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7, часть 2 / Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. – С. 136-140.